

**Hvilke begrensninger legger forbudet mot dobbelstraff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen for bruken av administrative og strafferettslige sanksjoner ved brudd på Dyrehelsepersonell-loven?**

Kandidatnummer: 624

Leveringsfrist: 25.11.2009

Til sammen 16487 ord

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Problemstilling	1
1.2	Oppgavens oppbygging	3
1.3	Metode og aktuelle rettskilder	3
<b><u>2</u></b>	<b><u>BAKGRUNN</u></b>	<b><u>6</u></b>
2.1	Historikk	6
2.2	Nåværende lov	8
2.3	Mattilsynets forvaltning	10
2.3.1	Grunnleggende prinsipper for Mattilsynets forvaltning	10
2.3.2	Hovedtrekk i norsk forvaltningspraksis fra 2004 til 2009	12
<b><u>3</u></b>	<b><u>DET MENNESKERETTSLIGE FORBUDET MOT DOBBELTSTRAFF OG NORSKE RETTSREGLER SOM GJELDER FOR DYREHELSEPERSONELL</u></b>	<b><u>14</u></b>
3.1	Forbudet mot dobbelt straffeforfølgning	15
3.1.1	Hva er straff?	15
3.1.2	Rekkefølge, tidsaspekt for ny forfølgning og rettskraft	22
<b><u>4</u></b>	<b><u>HVILKE KONSEKVENSER FÅR FORBUDET MOT DOBBELTSTRAFF VED ANVENDELSE AV VIRKEMIDLER HJEMLET I LOV OM VETERINÆRER OG ANNET DYREHELSEPERSONELL</u></b>	<b><u>24</u></b>
4.1	Advarsel	25
4.2	Tap /suspensjon av autorisasjon eller godkjenning	28

4.2.1	Reaksjonens alvor	29
4.2.2	Reaksjonens formål	32
4.2.3	Normens karakter	35
4.2.4	Rett praksis knyttet til rettighetstap, herunder tap av autorisasjon	37
<b>4.3</b>	<b>Tap av rekvireringsrett</b>	<b>44</b>
<b>4.4</b>	<b>Formell straff</b>	<b>46</b>
<b>4.5</b>	<b>Sammenlikning med regelverk i andre EØS-land</b>	<b>47</b>
4.5.1	Sverige.	47
4.5.2	Danmark	48
<b>4.6</b>	<b>Oppsummering og konklusjon</b>	<b>51</b>
<u>5</u>	<u><b>LITTERATURLISTE</b></u>	<u><b>55</b></u>
<u>6</u>	<u><b>VEDLEGG 1</b></u>	<u><b>60</b></u>

## 1 Innledning

Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell av 15. juni 2001 nr 75, heretter kalt dyrehelsepersonelloven (DHL), trådte i kraft 1.1.2002. Loven inneholder hjemmel for straff, men også for bruk av administrative reaksjoner, ved brudd på loven. Mattilsynet ble etablert 1.1.2004, og fikk delegert myndighet fra Landbruks- og matdepartementet til å utføre tilsyn og fatte vedtak etter DHL. Frem til Mattilsynet ble etablert, hadde Statens dyrehelsetilsyn ansvar for forvaltning etter loven.

### 1.1 Problemstilling

Jeg vil i denne oppgaven drøfte hvorvidt forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 (EMK) legger begrensninger på bruken av administrative reaksjoner overfor dyrehelsepersonell som begår brudd på dyrehelsepersonelloven. Loven gir mulighet for flere administrative sanksjoner enn tidligere Lov om veterinærer (Veterinærloven) (VL) av 10. desember 1948 nr 3.

Forarbeidene til DHL forutsatte at det ble utøvet et mer aktivt tilsyn med veterinærers virksomhet og at tilsynsmyndigheten anvendte sanksjoner ved brudd på loven eller forskrift gitt med hjemmel i denne.<sup>1</sup> Forhold som kan gi opphav til bruk av sanksjoner overfor dyrehelsepersonell kan være brudd på § 13 om rammene for å utøve virksomhet. § 13 sier at dyrehelsepersonell skal utøve sin virksomhet ”.. *innen de rammene denne og andre relevante lover setter.*” Videre vil det være aktuelt å sanksjonere brudd på kravet til forsvarlig virksomhet DHL (§ 23), samt brudd på krav om journalføring (§ 24). Brudd på § 23 vil kunne være å utføre undersøkelser eller behandlinger ved hjelp av metoder som man ikke har de nødvendige ferdigheter for å utøve. Videre vil det kunne være brudd på DHL § 23 dersom dyrehelsepersonell ikke oppdaterer seg faglig i det omfang som det er behov for

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s74

ut fra den praksis vedkommende utøver. Dette kan medføre både risiko for at dyr vil lide, og også en eventuell fare for spredning av smittsomme dyresykdommer. Brudd på krav om journalføring kan medvirke til dårligere sporbarhet på legemiddelbruk og derigjennom medføre risiko for forbrukere av animalske næringsmidler. Ulovlig innførsel og bruk av legemidler kan få konsekvenser for både dyrevern og mattrygghet.

I tillegg til hjemmel for bruk av administrative sanksjoner inneholder DHL også hjemmel for straff ved overtredelse, jf § 37.

Flere av de nevnte eksempler vil også kunne utgjøre brudd på annen lovgivning som for eksempel Lov om dyrevern (Dyrevernlova)(Dyrevl) av 20.desember 1974 nr 73, Lov om legemidler mv (Legemiddeloven) av 4. desember 1992 nr 132 og Lov om matproduksjon og mattrygghet mv ( Matloven) av 19. desember 2003 nr 124. Disse lovene inneholder selvstendige straffebud som vil kunne omfatte de samme forhold som vil representere pliktbrudd etter DHL. Det vil si at samme faktum og brudd på samme regel i DHL vil kunne lede til både en administrativ sanksjon og en straffesanksjon. Straffebudene finnes i matloven § 28, dyrevernloven § 31 og legemiddeloven § 31.

Pliktbrudd knyttet til misbruk av stoffer med narkotisk virkning kan også rammes av Almindelig borgelig straffelov (Straffeloven) av 22. mai, 1902 nr 10, §§ 162 og 162 b. Lovgivningen innebærer med dette en mulighet for at en yrkesutøver kan bli ilagt både administrative reaksjoner og formell straff for det samme forhold av flere instanser og til ulik tid. Samtidig har norsk lov, gjennom inkorporering av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen forbud mot gjentatt straffeforfølgning, jf Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, protokoll 7, artikkel 4 pkt 1(EMK P7 art 4).

EMK P7.4: ”Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.” Dette er en regel som innebærer en begrensning i muligheten for å ilegge bestemte typer sanksjoner to ganger for samme lovforbudsforhold.

EMK er gjennomført i norsk rett ved Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.mai 1999 nr 30. Loven skal ved motstrid, gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf menneskerettsloven § 3. Det er derfor behov for å belyse hvordan virkemidlene i DHL skal brukes for at de ikke skal komme i strid med forbud mot dobbelt straffeforfølgelse gitt i EMK Protokoll 7 artikkel 4.

## 1.2 Oppgavens oppbygging

Jeg vil først gi en kort gjennomgang av endringer i lovgivning som omhandler rettigheter og plikter for veterinærer og annet dyrehelsepersonell i kapittel 2. Videre gis en kort beskrivelse av norsk forvaltningspraksis på området i samme kapittel.

Deretter vil jeg drøfte forbudet mot dobbelt straffeforfølgning og hvilke kriterier som må være oppfylt for at bruk av sanksjoner overfor en person skal rammes av forbudet, se kapittel 3. Herunder vil jeg drøfte ulike aspekter knyttet til at bruken av administrative sanksjoner og strafferettslige sanksjoner går i to ulike løp, og om tidsaspektet for og rekkefølgen av gjennomføring kan ha betydning for vurderingen av om det foreligger dobbeltstraff. Videre vil oppgaven beskrive de ulike administrative reaksjoner og straffehjemler som er gitt i DHL, se kapittel 4. Kapittelet inkluderer en kort gjennomgang av norsk rettspraksis på et beslektet område og en kort redegjørelse for konvensjonspraksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) knyttet til EMK protokoll 7, artikkel 4. Oppgaven vil til sist drøfte hvorvidt bruken av de ulike administrative reaksjoner faktisk er å betrakte som straff, og hvilke konsekvenser det i så fall får for forvaltningen.

## 1.3 Metode og aktuelle rettskilder

Jeg vil i oppgaven benytte vanlig juridisk metode. Det vil si at jeg først og fremst vil la lovens ordlyd være utgangspunkt for tolkning og drøftelser i oppgaven. For å belyse og underbygge drøftelsene vil jeg videre bruke lovforarbeider, juridisk litteratur og relevant norsk rettspraksis. I det EMK protokoll 7 artikkel 4 omhandles, vil rettspraksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstol knyttet til denne bestemmelsen være viktig som rettskilde.

For å belyse enkelte spørsmål, har jeg også vært i kontakt med medlemmer av arbeidsgruppen som utarbeidet utkastet til Dyrehelsepersonelloven.

Der det kan støtte tolkning eller drøftelsene vil det også vises til regelverk som regulerer dyrehelsepersonells rettigheter og plikter i andre EØS land, samt regelverk som regulerer rettigheter og plikter for norsk helsepersonell.

Metoden jeg bruker vil dels være beskrivende knyttet til vurdering av lovteksten i lys av kildene, dels vil den være empirisk ved undersøkelse av forvaltningspraksis.

For å beskrive problemstillingens aktualitet, har jeg gjennomført en svært kortfattet undersøkelse av forvaltningspraksis ved Mattilsynets regionkontorer og hovedkontor.

Analysen av praksis ble semikvantitativ, da bare fire av åtte regionkontorene kunne prioritere å gi en nøyaktig opptelling av antall behandlede saker, mens de resterende fire kontorer bare kunne gi overslag over antallet. Antallet ilagte reaksjoner er derimot angitt konkret fra hvert kontor. Men dette resulterer i at det ikke foreligger konkrete tall for hvor stor andel av de behandlede saker som medførte bruk av sanksjoner.

Empirien vil likevel være relevant fordi man gjennom å undersøke hvordan tilsynsmyndigheten anvender og forstår de aktuelle lovbestemmelsene, vil kunne se hvordan de administrative sanksjonene i praksis brukes, og ut fra det kunne belyse om de må sees på som straff i konvensjonens forstand. Jeg har også hatt muntlig kontakt med medarbeidere i Mattilsynet for å få en bedre forståelse av hvordan tilsynet anvender reaksjonene.

Da det er få rettskilder knyttet til dyrehelsepersonelloven, er det nødvendig å gå til tilgrensende områder som er sammenlignbare, for å se om tilsvarende problemstillinger er belyst innenfor dette området, og videre om det er relevant og overførbart til vurderingene knyttet til hvordan loven er å forstå. Jeg vil derfor i tillegg til lovforarbeider for dyrehelsepersonelloven, benytte forarbeider for Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) av 2. juli 1999 nr 64, siden det er mange likhetstrekk mellom de to lovene, og lov om dyrehelsepersonell i stor grad, ble laget etter modell av helsepersonell-

loven.<sup>2</sup> De sentrale bestemmelser som omhandler personellet's plikter er sammenlignbare i både struktur og ordlyd. De to lovene har også mange fellestrekk ved at de regulerer rettigheter og plikter for et begrenset antall personell som er underlagt strenge reguleringer i forhold til utøvelse av sitt yrke. Reguleringen er knyttet til beskyttelse av enkeltindivider og samfunnsinteresser som kan skades ved uforsvarlig utøvelse av et beskyttet yrke. Lovene har derfor i stor grad hjemlet det samme spekter av virkemidler, og formålene for bruken av virkemidlene kan sies å være like i betydelig grad. Jeg har derfor konkludert med at forarbeidene til helsepersonelloven er relevant rettskilde å benytte i min oppgave.

Veterinærer og deres profesjonsutøvelse er også gjennom EØS avtalen omfattet av EU/EØS regelverk (Direktiv 2005/36/EF) der det er etablert felles krav til utdanning og en gjensidig anerkjennelse av utdanning og autorisasjon for ulike profesjoner gitt i det enkelte land innefor EØS- området. Direktivet er for dyrehelsepersonells vedkommende gjennomført i norsk rett gjennom Forskrift om rett til å arbeide som dyrehelsepersonell eller seminpersonell etter EØS-avtalen av 19. januar 2009 nr 77, jfr. også DHL § 6

*”Autorisasjon, lisens og andre godkjenninger kan gis etter gjensidig avtale med fremmed stat. Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om autorisasjon, lisens og godkjenninger av dyrehelsepersonell på grunnlag av utenlandske yrkeskvalifikasjoner samt kontroll, plikter og rettigheter for slikt dyrehelsepersonell..”*

Det vil derfor også være naturlig å se på hvordan de administrative virkemidlene er utformet i andre EØS- land. Sverige har nylig vedtatt en ”Lag om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård”. Loven vil tre i kraft fra 1.1.2010. Lovens forarbeider omfatter bl.a. i Regeringens proposition (Prop) 2008/09:94 Verksamhet inom djurens hälso- og sjukvård. . Danmark fikk ny ”Lov om dyrlæger” i 2004. Se mer om dette under punkt 4.5

---

<sup>2</sup> Personlig meddelelse fra Per Folkestad, Underdirektør i Landbruksdepartementet, verifisert den 20.11.2009



Det er begrenset med juridisk litteratur som omhandler dyrehelsepersonelloven, men det finnes mye litteratur som omhandler EMKs forbud mot dobbeltstraff på generelt grunnlag. Jeg har begrenset meg til norskspråklige artikler.

I og med at DHL er relativt ny, foreligger det ingen rettspraksis. Forvaltningspraksis er også av begrenset omfang, se pkt 2.3.. Som beskrevet over, vil det imidlertid være aktuelt å sammenligne med andre sammenlignbare rettsområder der det foreligger adgang til å fatte vedtak om rettighetstap eller andre administrative sanksjoner parallelt med bruk av strafferettslige sanksjoner. Det vil for eksempel gjelde rettspraksis knyttet til helsepersonelloven. På enkelte beslektede områder foreligger det både norsk rettspraksis og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

## **2 Bakgrunn**

Jeg vil her beskrive de vesentligste endringer som skjedde ved overgangen fra veterinærloven til dyrehelsepersonelloven i 2002. Den gamle veterinærloven var i hovedsak innrettet for å sikre beredskap mot smittsomme dyresjukdommer. En stor del av loven omhandlet derfor det offentlige veterinærvesen, mens pliktene for den enkelte veterinær sin yrkesutøvelse var relativt kortfattet beskrevet. Det forelå ikke mulighet for administrative reaksjoner ved brudd på loven. Dyrehelsepersonelloven skal ivareta et videre spekter av formål, og gir også hjemmel for bruk av flere administrative reaksjoner. Det vide formålet for loven kan ha betydning for vurderingen av formålet med de administrative reaksjonene, og dermed også for vurderingen av om de har en pønål karakter.

### **2.1 Historikk**

DHL erstattet Lov 1948-12-10 nr 03 Lov om veterinærer m.v. (Veterinærloven/VL), forvaltet av Landbruksdepartementet. I henhold til denne lov måtte både tap av autorisasjon, jf VL § 6, og ileggelse av straff, jf § 33, skje ved dom. Risikoen for at dette

skulle skje på to ulike tidspunkt for samme forhold var derfor liten. Veterinærloven hadde fokus på beredskap mot alvorlige smittsomme husdyrsykdommer, og hadde et eget kapittel( kapittel 2) om organisering av den offentlige veterinærtjenesten. Veterinærers rettigheter og plikter var derfor beskrevet med dette for øye. Tilgjengelige virkemidler overfor veterinærer som ikke utøvet sine oppgaver i tråd med loven, var tilbaketrekking av autorisasjon eller begrensning i forskrivningsrett i forhold til enkelte legemidler med bedøvende effekt. Tap av autorisasjon måtte skje ved dom, men departementet kunne suspendere autorisasjon fra sak var reist til dom forelå. Forhold som kunne medføre tap av autorisasjon var beskrevet i veterinærloven § 6 og omfattet i hovedsak ”sinnssjukdom, sjelelig svekkelse, misbruk av sterke drikker eller bedøvende midler” eller andre forhold som kunne medføre at vedkommende måtte anses ”uskikket til å utøve sin virksomhet.”

Apotek som hadde grunn til å tro at veterinær misbrukte bedøvende midler, kunne melde dette til departementet uten hinder av sin taushetsplikt, VL § 8, tredje ledd. Departementet hadde kun svært få saker der veterinærens skikkethet ble vurdert ut fra mistanke om rusmisbruk. Ett tilfelle ble løst ved frivillig innlevering av autorisasjon. Det foreligger ikke andre eksempler på tap av autorisasjon under den gamle loven.<sup>3</sup>

Saker om uforsvarlig utøvelse av praksis ble i stor grad behandlet av Det veterinærmedisinske rettsråd, som var etablert med hjemmel i VL kapittel 3. Disse sakene ble stort sett initiert av dyre-eiere som klaget på veterinærens behandling av deres dyr, eller av forsikringsselskaper som hadde etablert ansvarsforsikring for den angjeldende veterinær.

<sup>4</sup> Tap av rekvisisjonsrett kunne ilegges av helsemyndighetene som hadde ansvar for legemiddellovgivningen, jf § 8, andre ledd.

Veterinærloven inneholdt ingen særskilt tilsynshjemmel, men hjemmelen fremgikk av de ulike bestemmelser om bruk av sanksjoner. I kapittelet om det offentlige veterinærvesen § 22, ble det også sagt at Fylkesveterinæren, som var en offentlig ansatt veterinær, skulle føre et overordnet tilsyn med veterinærvesenet innen sitt embetsområde. Fylkesveterinæren

---

<sup>3</sup> Personlig meddelelse (M. Braathen, LMD), telefonsamtale 11.11.09

<sup>4</sup> <http://www.retsradet.no/>

hadde god lokalkunnskap om veterinærer i sitt område da flere av dem arbeidet i kombinerte stillinger der de dels utførte offentlige oppgaver, dels drev privat praksis. Loven gav imidlertid ingen føringer for systematisk tilsyn med den enkelte profesjonsutøver om sådan. Fylkesveterinærens overordnede myndigheter, Statens dyrehelsetilsyn, sentralforvaltningen og Landbruksdepartementet gav heller ikke utfyllende føringer for hvorledes Fylkesveterinæren skulle utøve sitt tilsyn.<sup>5</sup>

## 2.2 Nåværende lov

Lov om dyrehelsepersonell ble utarbeidet som en ren profesjonslov, det vil si at den kun beskriver rettigheter og plikter for det personell som er omfattet av loven, hvorav noen også er innehaver av en beskyttet yrkestittel. Loven stiller mer utfyllende krav til yrkesutøverens praksis enn det som ble gjort i veterinærloven. De hensyn som skal beskyttes av dyrehelsepersonelloven er dyrevelferd, dyrehelse, dyreeiers interesser og hensynet til at veterinærers behandling av matproduserende dyr ikke setter mattryggheten i fare, jf formålsbestemmelsen i DHL § 1.

Det finnes ingen egen lov om tilsyn med dyrehelsepersonell slik som det gjør for tilsyn med helsepersonell.<sup>6</sup> Men det fremgår av lovens § 24, 4. ledd at dyrehelsepersonell skal

*”gi dyrehelsemyndighetene adgang til virksomhetens lokaler og gi alle de opplysninger som anses påkrevet for utøvelsen av tilsyn med dyrehelsepersonells virksomhet”.*

Bestemmelsen forutsetter at det føres tilsyn.<sup>7</sup> Departementet har uttalt i Ot.prp. nr 52 at det antar at det vil være riktig å føre mer kontroll med innehavere av autorisasjon etter loven.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Stavenes, Bjørnar s 863

<sup>6</sup> Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr 15

<sup>7</sup> Stavenes, Bjørnar s 862

<sup>8</sup> Ot.prp. nr 52(2000-2001) s 74

Men loven har likevel ingen detaljerte bestemmelser om tilsyn, og organisering av dette. Dette er av departementet begrunnet med et behov for fleksibilitet i forhold til organisering av det offentlige tilsynet.<sup>9</sup>

Videre blir det i loven fastlagt sanksjonsmuligheter i form av advarsel (DHL § 34), suspensjon og tap av autorisasjon, tap av lisens eller godkjenning (DHL § 35), tap av rekvisisjonsrett for legemidler (DHL § 36) i tillegg til straffeansvar med tre eller seks måneders strafferamme (DHL § 37). Dyrehelsemyndighetene har tilsynsansvar og er delegert myndighet til å ilegge de nevnte administrative sanksjoner. Det vil si at det for virkemiddelet tap av autorisasjon har skjedd en forskyvning fra tidligere lovgivning der tilsynsmyndigheten måtte reise sak for å få vedkommende fradømt retten til autorisasjon, til ordningen i DHL hvor tap av autorisasjon ilegges som en administrativ sanksjon.

Dyrehelsepersonell må etter nåværende lov, selv gå til sak for å bestride et vedtak om tap av autorisasjon dersom alminnelig klage på enkeltvedtak ikke fører frem. Myndighet til å ilegge advarsel ligger på Mattilsynets regionale nivå, jf Forskrift om delegering av myndighet fra det sentrale Mattilsynet til det lokale og regionale Mattilsynet av 9. februar 2005 nr 115, punkt 2.2.2. Tap av autorisasjon ligger på nasjonalt nivå, jf Forskrift om delegering av myndighet til Mattilsynet etter lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell av 16. januar 2004 nr 219.

Ot. Proposisjonen drøftet også muligheter for en mildere sanksjonsform i form av tilrettevisning, men dette ble ikke tatt inn i loven.<sup>10</sup>

Det må likevel kunne sies at det har skjedd en forskyvning i forhold til en mer utstrakt bruk av administrative virkemidler i stedet for strafferettslig forfølgning. Dette var også departementets intensjon idet departementet forutså en større bruk av tilbaketrekking av autorisasjon der innehaveren ikke blir ansett skikket til å ha slik autorisasjon<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 7

<sup>10</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 25

<sup>11</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 74

## 2.3 Mattilsynets forvaltning

### 2.3.1 Grunnleggende prinsipper for Mattilsynets forvaltning

Bjørnar Stavens pekte i en artikkel i Norsk Veterinærtidsskrift i 2002 på, at det var viktig at tilsyn med dyrehelsepersonell ble ført i tråd med moderne og sikre prinsipper.<sup>12</sup> Stavens viste også til at tilsynet burde være basert på risikovurderinger, og at tilsyn med veterinærers bruk av reseptbelagte legemidler burde prioriteres.<sup>13</sup>

Mattilsynet har lagt til grunn forvaltningsmessige prinsipper som tilsier at det ikke skal gripes inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig for å oppnå at regelverket følges.

For tilsyn med etterlevelse av LOV 2003-12-19 nr 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) er dette kommet til uttrykk i Ot.prp. nr.100 (2002-2003) under beskrivelse av ”nødvendige vedtak”.<sup>14</sup>

*”I begrepet nødvendige vedtak ligger et krav om at det skal foretas et konkret vurdering av hvilken type vedtak som det vil være riktig å gjøre bruk av i det enkelte tilfelle. Vedtaket skal ikke være strengere enn nødvendig, men allikevel ha gjennomslagskraft. Proposjonalitets-/forholdsmessighetsprinsippet har stått sentralt i vurderingen. Den bakenforliggende vurderingen vil være av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter. Inngrepet må ikke være større og strengere enn det som er nødvendig ut i fra hensynet til realisering av formålet.”*

Ot.prp. en viser deretter til EUs Food Law artikkel 17 nr.2 siste ledd der det fremgår at

*”medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om tiltak og sanksjoner som skal gjelde ved overtredelse av næringsmiddel- og fôr-regelverket. De fastsatte*

---

<sup>12</sup> Stavens, Bjørnar (2002) s 862

<sup>13</sup> Stavens, Bjørnar (2002) s 864

<sup>14</sup> Ot.prp. nr 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s 103

*tiltakene og sanksjonene skal være virkningsfulle og stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.”*

For dyrehelsepersonelloven er ikke dette like tydelig beskrevet i forarbeidene, men i DHL § 35 andre ledd står det at

”autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning kan også kalles tilbake dersom innehaveren ***tross advarsel unnlater å innrette seg etter*** (min utheving) lov- eller forskriftsfestede krav.”

Dette er riktig nok bare ett av flere alternativer for tap av autorisasjon/godkjenning, men sammenholdt med omtalen av autorisasjonstap i Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 74, der det står ”det skal åpenbart atskillig til før pliktbrudd bør føre til tilbakekall, særlig hvor det ikke er forbundet med mangel på skikkethet etter første ledd”. Dette vil kunne utledes til et prinsipp om opptrappende virkemiddelbruk.

Opptrappende virkemiddelbruk er også lagt til grunn av Landbruks- og matdepartementet i Prop 1 S (2009-2010) der det generelt under omtalen av Mattilsynets tilsynsoppgaver er sagt

*”Mattilsynet fører tilsyn med etterlevinga (av regelverket). Når det er **nødvendig** (min utheving), skal Mattilsynet nytte de verkemidla lovverket stiller til rådighet.”*

Det vil si at man for de fleste lovovertridelser benytter det mildeste virkemiddel i form av advarsel. Dersom advarsel ikke fører til at innehaver av autorisasjon innretter seg etter lov- og forskriftsbestemte krav, kan det medføre vedtak om tap av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning. Dette innebærer at man over tid vil kunne bruke flere virkemidler for et vedvarende forhold som er i strid med loven, men også at man vil kunne velge mellom administrative og strafferettslige sanksjoner ved alvorlige lovovertridelser. Man kan også se for seg en kombinasjon av administrative og strafferettslige sanksjoner ved grove overtridelser av loven. Dersom de administrative sanksjoner blir ansett som straff, vil dette kunne medføre et brudd på forbudet mot dobbeltstraff.

Administrative sanksjoner er ikke ansett som straff etter norsk lov, men som tiltak som skal beskytte dyr, dyreeier og storsamfunn mot uheldige konsekvenser av lovovertridelser i form av uforsvarlig praksis. For den enkelte yrkesutøver vil likevel både en advarsel og et eventuelt tap av autorisasjon i stor grad kunne oppleves som en bestrafning. En slik effekt av reaksjonene er sparsomt behandlet i lovens forarbeider. Lovens forarbeider antyder at straffebestemmelsen i § 37 kun er forbeholdt overtridelser av utvalgte bestemmelser i loven som for eksempel unnlatelse i forhold til nødhjelpsplikten eller uriktig bruk av beskyttet tittel. Men presiserer likevel at oppregningen i proposisjonen ikke behøver å være uttømmende.<sup>15</sup> Det vil si at alle forsettlige eller uaktsomme brudd på loven vil kunne gjøres til gjenstand for straff.

### 2.3.2 Hovedtrekk i norsk forvaltningspraksis fra 2004 til 2009

Som et ledd i arbeidet med denne oppgaven, har jeg gjort en begrenset kartlegging av Mattilsynets forvaltningspraksis for å prøve å avdekke omfanget av behov for eller faktisk bruk av både strafferettslige forfølgning og administrative sanksjoner for samme forhold. Det er sendt et enkelt spørreskjema (vedlegg 1) til hvert av de åtte regionkontorene i Mattilsynet. Fire av regionkontorene har svart skriftlig på spørsmålene, mens de øvrige har gitt anslag over utvalgte opplysninger muntlig i møte.<sup>16</sup>

De innsamlede opplysningene indikerer at bruken av virkemiddelet inndragning av autorisasjon har hatt et svært begrenset omfang så langt. I drøyt 160 tilsynssaker behandlet ved Mattilsynets regionkontorer, ble det i kun ett tilfelle fattet vedtak om tap av autorisasjon. I det aktuelle tilfellet inkluderte bruddene på DHL s § 23 om forsvarlig virksomhet også brudd på legemiddelovgivningen. Også i ytterligere fire saker har det vært vurdert brudd på legemiddelovgivningen som en del av brudd på DHL § 23. I en av disse er det fattet vedtak om suspensjon av autorisasjon i påvente av straffesak. I tillegg er det fattet vedtak om advarsel i tolv tilfeller, og varslet vedtak om advarsel i to tilfeller, uten at slikt vedtak ble fattet. Regionkontorene har også benyttet veiledning i skriftlig form syv ganger og i muntlig form tre ganger. (Hvis vi trekker ut tallene fra de regionkontorer som

---

<sup>15</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 75

<sup>16</sup> Seminar for Mattilsynet 3. og 4. november 2009

rapporterte skriftlig, var det behandlet i alt 63 saker. Det var gitt advarsel i 5 saker. I tillegg var det varslet om advarsel i en sak. Det var brukt skriftlig veiledning i 7 saker og muntlig veiledning i 3 saker. Det var fattet ett vedtak om tilbakekall av autorisasjon i en sak som ble oversendt Mattilsynets hovedkontor.) De fleste sakene der virkemidler har vært brukt, er knyttet til brudd på DHL § 23 (krav til forsvarlig virksomhet), noen også koblet til § 13 som referer til brudd på andre lover. Det er også fattet enkelte vedtak i henhold til Forskrift om journal for dyrehelsepersonell (Journalforskriften) av 20. februar 2006 nr 229.

Ett regionkontor gjennomførte i 2008 et tilsynsprosjekt med fokus på journalføring. I prosjektet ble det gjennomført 61 tilsyn. Det ble her påvist et behov for å styrke tilsyn med denne forpliktelsen, som er hjemlet i DHL § 24, samt i journalforskriften. Erfaringene fra prosjektet viste at det er et behov for å forbedre journalførselen, særlig innenfor praksis som gjelder produksjonsdyr (matproduserende dyr). Det ble likevel valgt å prioritere veiledning fremfor annen virkemiddelbruk, siden kampanjen også var ment som et ledd i kompetansebygging innenfor tilsyn med dyrehelsepersonell. Det ble derfor bare fattet ett vedtak med hjemmel i journalforskriftens § 10.

Som en følge av det tilsynet som er utført av Mattilsynet, er det høsten 2009 berammet to ulike rettssaker der grunnlaget er brudd på Dyrehelsepersonelloven. Den ene saken er en sivil sak der dyrehelsepersonell som har fått tilbakekalt sin autorisasjon saksøker staten for å få vedtaket opphevet. I den andre saken er dyrehelsepersonell anmeldt for brudd på Dyrehelsepersonell loven. Forholdet vil også omfattes av Straffelovens § 162. Autorisasjonen er suspendert i påvente av straffesaken.

Selv om antall saker som har resultert i tap av autorisasjon er lavt, tilsier karakteren av de saker der virkemiddelet har vært vurdert brukt, at det er viktig å avklare hvorvidt bruk av administrative reaksjoner etterfulgt av strafferettslig tiltale, medfører brudd på det folkerettslige forbudet mot dobbeltstraff. Dette er også viktig siden det ved opprettelse av



Mattilsynet ble varslet et større omfang på planlagt tilsyn med dyrehelsepersonell.<sup>17</sup> Det er også lagt vekt på slikt tilsyn i Prop 1 S (2009-2010) fra Landbruks- og matdepartementet, s 55, der det sies:

*”Det er auka merksemd kring veterinærane og fiskehelsebiologane sitt ansvar for bruken av legemiddel til fisk og landdyr. Mattilsynet må leggje vekt på tilsyn med at dyrehelsepersonell driv forsvarleg verksemd, særleg i samband med utlevering og bruk av legemiddel.”*

Når man ser bort fra prosjektet med journaltilsyn, er det i det innrapporterte materialet flest tilsynssaker initiert av klage fra dyreeier. Det betyr at ved igangsetting av planlagt tilsyn, er sannsynligheten for å avdekke lovbrudd større, og omfanget av virkemiddelbruk må antas å øke.

### **3 Det menneskerettslige forbudet mot dobbeltstraff og norske rettsregler som gjelder for dyrehelsepersonell**

Jeg vil innledningsvis i dette kapittelet gjennomgå hovedprinsipper som har vært lagt til grunn når man skal tolke EMKs forbud mot dobbeltstraff. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har over tid utviklet enkelte prinsipper for hvorledes konvensjonen skal forstås på dette punkt. Prinsippene omfatter både en klargjøring av hva som legges i begrepene ”straffet på ny”, ”straffesak” og ”endelig frikjent”. Behovet for tolkning har vært knyttet til bruk av administrative reaksjoner som kan ha et svært variert formål og i varierende grad anses å være et inngripende virkemiddel i den enkelte stat. Tolkningen av begrepene har vært knyttet opp mot bruken av begrepet straffesiktelse i EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang. Derfor vil også avgjørelser som er knyttet til rettigheter etter EMK art 6, kunne være nyttige i å klarlegge EMDs syn på hva som omfattes av begrepene.

---

<sup>17</sup> <http://www.mattilsynet.no/dyrehelsepersonell/nyhetsarkiv>

### 3.1 Forbudet mot dobbelt straffeforfølgning

Forbudet mot gjentatt tiltale og straffeforfølgning vil i forhold til norsk strafferett være ivarettatt av prinsippene for rettskraft nedfelt bla i Lov 22. mai Nr 25.1981, Straffeprosessloven §§ 50 og 51 samt i bestemmelser om forfølgning i § 74 i samme lov. Både i norsk rett og i konvensjonspraksis har det imidlertid vært drøftet hva som ligger i tiltale og straff i EMKs forbud mot dobbeltstraff. Vurdering av straffebegrepet og begrepet tiltale har blitt vurdert opp mot begrepene "criminal charge" eller straffesiktelse i EMK artikkel 6, om retten til en rettferdig rettergang.

#### 3.1.1 Hva er straff?

Drøftelsene har også inkludert spørsmålet om også administrative sanksjoner fanges opp i begrepene tiltale og straff. Det har på dette området skjedd en utvikling over tid, der EMD i en tidlig fase stilte strenge krav til hva som kunne anses som straff. I praksis ble det antatt at kun reaksjoner som ville kunne innebære en betydelig frihetsberøvelse, var å anse som straff. Etter hvert kom det enkelt avgjørelser der også andre reaksjonsformer ble ansett å ha pønål karakter.

Norsk rettspraksis har gjennomgått mye av den samme utvikling som EMDs konvensjonspraksis. Imidlertid var grunnlaget for den enkelte dom fra EMD ofte et svært detaljert faktum, og med en stor variasjon i saksforholdet som gjorde det vanskelig å trekke ut en generell regel for området. I Bøhlerdommen presiserte Høyesterett at

*"Når det oppstår tvil om rekkevidden av EMDs avgjørelser, vil det være av betydning om disse bygger på et saksforhold som faktisk og rettslig kan jevnføres med det som foreligger til avgjørelse for den norske domstol."*<sup>18</sup>

Videre anførte Høyesterett i den samme dommen:

---

<sup>18</sup> Rt-2000-996, s 1007-1008

*”I den utstrekning det er tale om å avveie ulike interesser eller verdier mot hverandre, må norske domstoler - innenfor den metode som anvendes av EMD - også kunne bygge på tradisjonelle norske verdiprioriteringer. Dette gjelder særlig dersom den norske lovgiver har vurdert forholdet til EMK og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid.*

*Norske domstoler har ikke den samme oversikt som EMD over lovgivningen, rettsoppfatninger og praksis i andre europeiske land. Ved at norske domstoler ved avveining av ulike interesser eller verdier kan bygge på verdiprioriteringer som ligger til grunn for vår lovgivning og rettsoppfatning, vil imidlertid norske domstoler kunne inngå i et samspill med EMD og bidra til å påvirke EMDs praksis. Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolkning av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.*

*På denne bakgrunn mener jeg at norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen. Som alminnelig regel kan norske domstoler ved tolkingen av EMK heller ikke bygge inn sikkerhetsmarginer mot at Norge dømmes for konvensjonsbrudd. På grunnlag av konvensjonsorganenes praksis og de verdioppfatninger og tradisjoner som vårt samfunn bygger på, må norske domstoler søke å komme fram til hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås.”*

Ved den gjennomgang jeg har gjort av norsk rettspraksis knyttet til administrative reaksjoner, synes det som om de ovenfor beskrevne betraktninger fra Høyesterett har hatt god gjennomslagskraft, slik at den enkelte dommer kun har fulgt opp den siste utvikling fra EMD.

I forhold til spørsmålet om administrative reaksjoner vil bli rammet av forbud mot dobbeltstraff, er det flere ulike momenter som har vært gjenstand for vurdering. Aller først gjelder det spørsmålet om den administrative reaksjon kan anses som straff. Dernest har det vært drøftet hvorvidt rekkefølgen på straffesak og administrativ reaksjon har noen betydning. Endelig har det vært drøftet hva som ligger i samme forhold. Jeg vil nedenfor gi en kort redegjørelse for drøftelsene og utviklingen over tid.

Jeg vil begynne med å drøfte hva som faller inn i begrepet straff. Ved fortolkning av EMK-P7-4-1 er det etter hvert blitt klart at ikke bare en strafferettslig forfølgning vil være å anse

som straff. Også administrative sanksjoner vil kunne omfattes av begrepet straff såfremt de oppfyller visse kriterier.

Før jeg går nærmere inn på disse kriteriene ønsker jeg å definere begreper knyttet til de ulike sanksjonstypene som vil bli omtalt i denne oppgaven. Jeg vil i dette arbeidet benytte de samme definisjoner som har benyttet i NOU 2003-15. Det skilles etter dette mellom formell straff heretter kalt straff, administrative sanksjoner heretter kalt sanksjoner og andre forvaltningstiltak. Straff er definert bl.a. av Andenes som ”et onde staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertredeisen i den hensikt at han skal føle det som et onde”.<sup>19</sup>

Sanksjoner er definert som: ”En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.”<sup>20</sup>. Andre forvaltningstiltak er vedtak som ikke er sanksjoner.

Ved fortolkning av forbudet i EMK p7-4-1 er det lagt vekt på hvorledes de administrative virkemidler er klassifisert. Dersom virkemiddelet er klassifisert som en sanksjon i henhold til EMD, vil virkemiddelet uansett være å betrakte som en sanksjon. Men hvis det ikke er klassifisert som sanksjon av EMD, vil det likevel kunne anses som et slikt virkemiddel dersom det etter nasjonal rett er klassifisert som en sanksjon.<sup>21</sup>

I henhold til konvensjonspraksis er det utarbeidet et sett med kriterier som anvendes for å vurdere om et administrativt virkemiddel er å anse som straff i konvensjonens forstand.

---

<sup>19</sup> Andenæs, 2004 s 326,

Andenæs, alminnelig strafferett (1997) s 9

<sup>20</sup> NOU 2003-15, s 20, venstre spalte

<sup>21</sup> NOU 2003-15, s 96, høyre spalte

Disse kriteriene kalles Engelkriteriene etter dom i EMD, Engel and others v. the Netherlands<sup>22</sup>. I henhold til kriteriene skal det legges vekt på:

- 1 nasjonal klassifisering av virkemiddelet
- 2 lovbruddet eller normens karakter
- 3 sanksjonens (virkemiddelets) alvor

Det foreligger i juridisk litteratur en diskusjon av hvorvidt de tre kriteriene er å anse som alternative kriterier.<sup>23</sup> Det vises til flere dommer der kriteriet nr 1 vedrørende nasjonal klassifisering ikke har fått vekt som et alternativt vilkår.<sup>24</sup> Det konkluderes likevel med at alternativ 2 og 3 er å anse som alternative vilkår og at alternativ 1 som hovedregel er å anse på samme måte.<sup>25</sup> I flere dommer fra EMD har det etter hvert også kommet til uttrykk at selv om de tre kriteriene kan anses som alternative, kan de også ses på som kumulative i de tilfeller der hvert enkelt kriterium ikke fører frem til et klart resultat. Dette gjelder for eksempel i saken mellom Ezehe and Connors mot Storbritannia og Ruotsalainen mot Finland.<sup>26</sup>

Det første kriteriet, nasjonal klassifikasjon, vurderes ut fra flere ulike momenter. Det første er om virkemiddelet formelt er betraktet som straff ut fra sin plassering i landets lovgivning. Dersom normen som hjemler virkemiddelbruken, ikke er plassert i straffelovgivningen, må det likevel vurderes ut fra forarbeider, nasjonal rettspraksis og juridisk teori om virkemiddelet likevel er å anse som straff/sanksjon ut fra nasjonal klassifisering.

---

<sup>22</sup> EMD 1976, Engel and others v. Netherland

<sup>23</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005, s 314

<sup>24</sup> Blant andre EMD-1997 W.S.v. Poland

<sup>25</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005, s 318,319

<sup>26</sup> EMD-1998 Ezehe and Connors v UK  
EMD-2003 Ruotsalainen v Finland

For vurdering av det andre kriteriet, normens karakter, dvs. lovbruddets karakter vil ordlyden stå sentralt. Men fravær av begreper som indikerer en straffbar handling, kan likevel ikke utelukke at normens karakter er av en slik art.<sup>27</sup> Videre vil vurderingen måtte baseres på en analyse av normens vilkårside. Er det en konkret beskrivelse av handling eller unnlatelse som karakteriseres som rettsstridig, foreligger det krav til selvskylddevne, fravær av nødrett, anvisning på skyldkonstatering. Alle disse vilkår vil kunne trekke i retning av at normens karakter er strafferettslig. Fravær av anvisning på skyldkonstatering kan likevel ikke utelukke en strafferettslig karakter, da et slikt fravær kan være et resultat av andre hensyn, for eksempel effektivitetskrav.<sup>28</sup>

Normens nedslagsfelt eller målgruppe har også vært lagt til grunn for klassifisering. Dersom normen retter seg mot hele befolkningen, allmennheten, trekker det i retning av strafferettslig karakter. Dersom normen retter seg mot en spesiell gruppe med en spesiell status, trekker det i retning av en ikke strafferettslig karakter.<sup>29</sup> Dette fremkom også i EMDs avgjørelse i *Bendenoun v France*.<sup>30</sup>

Normens handlingsbeskrivelse kan også ha betydning for klassifiseringen. Her kan ulike momenter legges til grunn. Er handlingen kriminalisert i andre land som det er aktuelt å sammenligne seg med? Har handlingen tilknytning til nasjonal strafferett? Har den tidligere hatt strafferettslig karakter? Er normens vilkårside oppfylt dersom det foreligger en straffbar handling? Har den sivilrettslige normen sammenfallende innhold med en straffenorm i nasjonal strafferett? Rammer normen også forsøk på og medvirkning til overtredelse? Fremstår handlingen som strafferettslig ut fra en konkret vurdering?

---

<sup>27</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005, s 324

<sup>28</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005, s 326

EMD-1995 *Escoubet v Belgium*

EMD-1999 *Blokker v the Netherlands*

<sup>29</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005, s 327

<sup>30</sup> NOU 2003-15, s 96, høyre spalte

EMD 1986 *Bendenoun v France*

En vurdering av sanksjonens innhold og alvor vil også kunne ha betydning for om reaksjonen er å anse som straff. Det vil her som oftest legges vekt på hvilken maksimal reaksjon det ville være mulig å ilegge for det aktuelle regelbruddet. Begrunnelsen for dette er at nasjonale myndigheter i motsatt fall, ville kunne omgå forbudet mot dobbeltstraff ved å redusere den administrative reaksjonen i det enkelte tilfellet.<sup>31</sup> Dette er også presisert av EMD i *Engel and others v. the Netherlands*, avsnitt 85,

*”but the final outcome of the appeal cannot diminish the importance of what was initially at stake”.*

I Engelsaken var drøftelsen av alvorlighetsgraden knyttet til graden og omfanget av frihetsberøvelse som lå inne i rammen for den enkelte reaksjon.

I relasjon til Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell er dette lite relevant.

Spørsmålet blir da om andre typer av administrative reaksjoner anses å være så inngripende at de må klassifiseres til å ha pønalt karakter. Dette er også diskutert av Rui Johansen.

I andre dommer fra EMD der reaksjonen har vært til dels svært omfattende økonomiske sanksjoner har EMD også vektlagt lengden av en eventuell soning som måtte finne sted dersom de økonomiske forpliktelser ikke ble innfridd. Det ble altså også der lagt vekt på frihetsberøvelse.

Asbjørn Strandbakken viser imidlertid til en rekke andre administrative reaksjoner som anvendes vil kunne falle inn under straffebegrepet i EMK art 6(1).<sup>32</sup> Disse spenner fra økonomiske reaksjoner til rettighetstap. En type reaksjon er straffeskatt som har vært behandlet av både Høyesterett og EMD.

I norsk rett har det vært behandlet flere saker knyttet til bruk av tilleggskatt.<sup>33</sup> Retten har behandlet både spørsmålet om tilleggskatt er å anse som straff, men også betydningen av

---

<sup>31</sup> Johansen, Jon Petter Rui: 2005 s 364

<sup>32</sup> Strandbakken 2002, s 362 flg.

<sup>33</sup> Rt-2000, s 996

Rt- 2002, s 557

rekkefølgen på ileggelse av tilleggsskatt og straffesak. I Rt-2000-996 drøftet Høyesterett spørsmålet om dom i en straffesak sperret for senere ileggelse av tilleggsskatt. Retten viser til at EMD ikke har behandlet et sammenliknbart saksforhold, og velger deretter å ikke ta stilling til spørsmålet, siden Høyesterett hadde kommet frem til at tilleggsskatten måtte falle bort på annet grunnlag. I en annen sak var problemstillingen om en ilagt tilleggsskatt sperret for en senere straffeforfølgning av det samme forholdet.<sup>34</sup> Høyesterett i plenum kom med dissens frem til at forhøyet tilleggsskatt sperret for senere straffeforfølgelse av det samme forholdet. Dommen har fått kallenavnet ”Dobbeltstraff I saken”. I ytterligere en plenumssak slo Høyesterett fast at en straffedom sperret for ileggelse av tilleggsskatt for det samme forholdet.<sup>35</sup>

EMD har i saken Ruotsalainen mot Finland slått fast at en tredobling av drivstoffavgift som ble ilagt i ettertid som en følge av urettmessig bruk av drivstoff med lav avgift, ikke bare tjente til å dekke tapte avgifter men hadde en pønalt karakter.<sup>36</sup>

Andre typer av reaksjoner kan være inndragning av rettigheter og offentlige bevillinger, herunder inndragning av førerkort, rettighetstap ved å miste valgbarhet til politiske verv, samt inndragning av offentlige bevillinger som er nødvendig for å utøve et beskyttet yrke som for eksempel helse- eller dyrehelsepersonell.

Høyesterett og EMD har også konkludert med at ileggelse av konkurskarantene ikke er å anse som straff.<sup>37</sup> EMDs begrunnelse i saken Mjelde mot Norge, var blant annet at nasjonal

---

Rt-2000-770-Rt-2002-497(118-2002)-UTV-2002-659

<sup>34</sup> Rt-2001-1527b-Rt-2002-557 (122-2002)-UTV-2002-699

<sup>35</sup> Rt-2000-770-Rt-2002-497(118-2002)-UTV-2002-659

<sup>36</sup> EMD-2003 Ruotsalainen v. Finland

<sup>37</sup> Rt-2003-1221

EMD 2004 Storbråten v. Norway



klassifisering tilsa at konkurskarantene ikke var å anse som straff og at ileggelsen skjedde i en sivil prosess. EMD la videre vekt på at formålet var å forebygge ytterligere tap for andre aktører og samfunnet som følge av at en uskikket person fikk fortsette driften av et selskap med begrenset ansvar. Endelig ble det lagt vekt på at reaksjonens alvor ikke var stor i det vedkommende fortsatt kunne utøve annen næringsvirksomhet.

EMD fastslo i saken *Malige mot Frankrike* at både tap av førerkort, men også prikkbelastning av førerkort måtte anses å ha pønalt karakter, og dermed kunne rammes av forbudet mot dobbelt straff.<sup>38</sup> I saken *Manasson mot Sverige* kom EMD til at tap av tillatelse til å drive taxi virksomhet (drosjeløyve) ikke utgjorde en straff. Retten presiserte at et slikt løyve var noe annet enn det førerkort som var nødvendig for å kunne kjøre taxi. Vedkommende kunne fortsatt forsørge seg ved å kjøre taxi.

EMD har kun behandlet en sak der spørsmålet om tilbakekall av helsepersonell sin autorisasjon skulle regnes som straff. I saken *Haarvig mot Norge*, kom EMD frem til at suspensjon av legelicens ikke var å anse som straff. Se mer om dette under punkt 4.

### 3.1.2 Rekkefølge, tidsaspekt for ny forfølgning og rettskraft

Som beskrevet i avsnittet ovenfor foreligger det både norsk rettspraksis og praksis fra EMD der tidsaspektet mellom ileggelse av de to typene sanksjoner er drøftet. Det er også gjort drøftelser i juridisk litteratur over hva som må regnes som en ny *forfølgning*. Det har i de aktuelle dommene vært fokus på både forskjell i tid og på rekkefølgen i bruk av straff og administrativ sanksjon.

---

Rt-2003-1243

EMD 2004 *Mjelde v. Norway*

<sup>38</sup> EMD 1995 *Malige v France*

Aall<sup>39</sup> behandler i boken Rettsstat og menneskerettigheter spørsmålet om det har noen betydning hvilken sanksjon som kommer først, den administrative eller den strafferettslige. Det vises til EMD dommen Fischer mot Østerrike.<sup>40</sup> Der presiseres det at formålet med forbudet mot dobbeltstraff er å hindre en gjentakelse av en straffeforfølgning som er endelig avgjort, og at det avgjørende er om de to prosessene gjelder det samme forholdet. I ”Dobbeltstraff I saken” viste også Høyesterett til EMD sin uttalelse i saken Fischer mot Østerrike, avsnitt 22 og 29. Det ble slått endelig fast at rekkefølgen på de to sanksjonene ikke hadde betydning.

En parallell bruk av straff og administrative sanksjoner er ikke omfattet av forbudet, det gis ingen regel om litispendens.<sup>41</sup>

Videre er det drøftet hva som må oppfylles for at en straff eller en administrativ sanksjon skal anses å være endelig. I EMD Gradinger mot Østerrike sier EMD

*”.the aim of the Article 4 of Protocol No. 7 (P7-4) I to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision...”*

I uttrykket *“final decision”* ligger både rettskraftig dom og et endelig forvaltningsvedtak.<sup>42</sup>

For å vite om to etterfølgende reaksjoner rammes av forbudet mot dobbeltstraff, er det også avgjørende å tolke hva som ligger i begrepet *”samme forhold”*

I følge Aall må mye av vurderingene baseres på de samme prinsipper som anvendes i norsk strafferettslig konkurranselære.<sup>43</sup> Problemstillinger som kan oppstå er der en og samme

---

<sup>39</sup> Aall s 411 -412

EMD-1996 RT v. Switzerland

<sup>40</sup> EMD-1993 Fischer v. Austria

<sup>41</sup> Skoghøy 2003, s 25

<sup>42</sup> EMD-1994 Gradinger v Austria avsnitt 53

Rt-2004-1500, avsnitt 55

handling er omfattet av to ulike straffebud. Dersom de to straffebudene er helt forskjellig, vil det ikke støte mot konvensjonens bestemmelser, men der det ene forholdet kan sies å konsumere det andre, vil det anses konvensjonsstridig dersom den siste forfølgningen gjelder det minst omfattende forholdet. Aall peker på at vurderinger som gjøres i henhold til norsk rett er basert på en teoretisk sammenligning av de aktuelle straffebudene, mens EMD i større grad tar utgangspunkt i hvilke deler av de aktuelle bestemmelsene som konkret er anvendt i de suksessive prosessene. Han hevder videre at ut fra hensynet til siktede, vil det være riktigst og legge faktum til grunn for sammenligningen med mindre beviskravene er forskjellige i sak en og to.

EMD har i saken Oliveira mot Sveits lagt til grunn at samme hendelsesforløp utgjorde to ulike lovbrudd, og at det derfor ikke forelå brudd på P7-4 selv om avgjørelse om straff ble tatt av to ulike instanser til ulik tid. Dommen ble imidlertid avsagt med disens i det en dommer viser til behovet for forutsigbarhet og at dommen i saken Gradinger mot Østerrike bedre ivaretok den tiltaltes behov i så måte.<sup>44</sup> I saken Gradinger mot Østerrike kom EMD frem til at begge saker var basert på samme handling, og at de dermed var å anse å omhandle samme forhold.<sup>45</sup> Også i saken Ruotsalainen mot Finland har EMD lagt til grunn at de to sakene gjaldt samme faktum.<sup>46</sup>

#### **4 Hvilke konsekvenser får forbudet mot dobbeltstraff ved anvendelse av virkemidler hjemlet i Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell**

---

<sup>43</sup> Aall, s 413

<sup>44</sup> EMD-1997 Oliveira v. Switzerland Avsnittene 26 og 27

<sup>45</sup> EMD-1994 Gradinger v. Austria

<sup>46</sup> EMD-2003 Ruotsalainen v. Finland avsnitt 49

DHL har grovt skissert hjemmel for illeggelse av tre ulike typer sanksjoner; advarsel, suspensjon eller tilbakekall av autorisasjon, samt tap av rekvireringsrett for reseptpliktige legemidler. Både tilbakekall av autorisasjon og tap av rekvireringsrett kan imidlertid graderes. Jeg kommer tilbake til dette under beskrivelsen av den enkelte bestemmelsene.

#### 4.1 Advarsel

Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell, § 34, fastslår at:

*”Departementet eller den departementet bemyndiger, kan gi advarsel til dyrehelsepersonell som forsettlig eller uaktsomt overtrer plikter etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, hvis pliktbruddet er egnet til å medføre fare for sikkerheten i dyrehelsetjenesten eller til å påføre dyreeier store belastninger og dyr unødig lidelse. Tilsvarende gjelder hvis dyrehelsepersonell har utvist atferd som er egnet til å svekke tilliten til deres yrkesgruppe. Advarsel er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.”*

Ordlyden forutsetter at det foreligger forsett eller uaktsomhet for at advarsel skal gis. Dette kan bidra til å gi virkemiddelet en pønalt karakter. Det må imidlertid også leses i sammenheng med lovens øvrige virkemidler, blant annet tap av godkjenning eller autorisasjon. En advarsel gir ikke i seg selv noen umiddelbar negativ konsekvens for det aktuelle dyrehelsepersonell. Men ved unnlatelse av å rette opp de forhold som ligger til grunn for advarselen, vil tilsynsmyndigheten kunne bruke et sterkere virkemiddel i form av tilbakekall av autorisasjon. Se nærmere om dette senere. Ordlyden gir ytterligere vilkår for utstedelse av advarsel nemlig at ”...*pliktbruddet er egnet til å medføre fare for sikkerheten i dyrehelsetjenesten eller til å påføre dyreeier store belastninger og dyr nødvendig lidelse*” Dette angir at formålet er å forebygge skade.

Hvis man leser § 34 og § 35 i sammenheng, kan det også synes som om et tilbakekall av autorisasjon grunnet uskikkethet basert på sykdom eller rusmiddelbruk, ikke fordrer en forutgående bruk av advarsel.

Lovens forarbeider i form av Ot. Prp nr 52 (2000 -2001) er sparsom i sin omtale av virkemiddelet advarsel. Proposisjonen peker på at kreves forsett eller uaktsomhet for at det

skal gis advarsel. Videre vises det til bestemmelsens øvrige kriterier som må være oppfylt før advarsel gis. Det sies ingen ting om formålet med bestemmelsen og heller ikke noen om hvor inngripende vedtaket anses å være, men det påpekes at ved å definere det som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven, vil personellens rettssikkerhet være i varetatt.<sup>47</sup> Imidlertid er det tidligere i proposisjonen<sup>48</sup> omtalt at en innføring av begrepet tilrettevisning vil kunne oppleves å ha en sterk pønalt karakter. Dette er basert på reaksjoner fra helsepersonell som ble ilagt tilrettevisning med hjemmel i helsepersonell-loven. Se nærmere om dette under. Når departementet valgte å ikke innføre tilrettevisning, vil advarsel måtte forventes å få litt av den samme effekt som tilrettevisning hadde for helsepersonell, siden det som omtalt ovenfor ikke foreligger noen sanksjonsmulighet mellom advarsel og tap av autorisasjon og sanksjonen var ny i DHL. Det har da også vist seg at enkelte som har mottatt varsel om advarsel, har gitt uttrykk for at de opplever at en advarsel har et pønalt preg. Det vil på dette grunnlag antas at trussel om advarsel har en preventiv effekt både på det individuelle og allmenne plan.

Ot.prp. nr 13 (1998-1999) omtaler formålet med de alminnelige reaksjoner inklusive bruk av advarsler i kapittel 20. Her beskrives det at formålet med reaksjonene er at helsepersonell skal innrette seg etter lovbestemte krav, og at reaksjonene skal bidra til best mulig sikkerhet for pasientene og til å ivareta kvaliteten i helsetjenesten.<sup>49</sup> Videre sies det at bruk av administrative virkemidler kan redusere presset på domstolene, men også avlaste parter for belastningen av å delta i en rettsprosess. De administrative reaksjonene skal også bidra til å gjenopprette tapt tillit til helsevesenet som skyldes pliktbrudd fra helsepersonellens side. Departementet legger vekt på at de administrative virkemidlene utenom autorisasjonstap i første rekke vil ha pedagogiske effekt, men presiserer likevel at bruk av advarsel anses å få rettsvirkninger for helsepersonell. Virkemiddelet vil kunne ha en preventiv effekt, men det slås fast at det ikke er å anse som straff. Departementet drøftet i samme kapittel bruken av tilrettevisning ved mindre alvorlige pliktbrudd. Virkemiddelet

---

<sup>47</sup> Ot. Prp. nr 52 (2000 -2001), s 72

<sup>48</sup> Ot.prp. nr 52 (2000 – 2001) s25

<sup>49</sup> Ot.prp. nr 13 (1998-1999), s 169 flg

var i bruk i legeloven og var tenkt å omfatte alt helsepersonell som skulle omfattes av helsepersonelloven. Tilrettevisning var tenkt å være den mildeste form for reaksjon, og var også tenkt unntatt offentlighet for å sikre at den kun hadde pedagogisk effekt og ikke forårsaket utilsiktet stigmatisering av helsepersonell. Til tross for dette pekte høringsinstansene på at dette ville oppleves som straff og bestemmelsen ble opphevet før loven trådte i kraft.<sup>50</sup> Dette kan tale for at advarsel som jo er et sterkere virkemiddel, også kan ha en pønalt karakter.

Selv om bruk av advarsel etter norsk lov ikke er klassifisert til å være straff, kan advarselens ordlyd kan peke i en annen retning i det den inneholder skyldkrav i form av uaktsomhet eller forsett. Videre kan en advarsel på et senere tidspunkt følges av et tilbakekall av autorisasjon eller godkjenning. På samme måte som en prikkbelastning av førerkort ble ansett å være straff i det en slik belastning kunne føre til senere tap av førerkort (noe som i seg selv ble karakterisert å ha pønalt karakter), må en formell advarsel kunne sies å ha samme karakter under den forutsetning at man karakteriserer tilbakekall av autorisasjon eller godkjenning som en sanksjon.<sup>51</sup>

På den annen side har advarsel et helt klart formål, å få dyrehelsepersonell til å innrette seg etter loven, og derved ivareta de hensyn som loven skal beskytte, jf DHL § 1. Advarsel er faktisk det eneste formelle virkemiddel tilsynsmyndigheten kan anvende for å oppnå dette formålet samtidig som dyrehelsepersonellet fortsatt kan drive sin virksomhet videre uten begrensning. Det kan sammenliknet med øvrige reaksjoner som skal beskrives senere, ikke sies å ha en stor alvorlighetsgrad. Ut fra Mattilsynets grunnleggende tilsynsprinsipper om forholdsmessighet og opptrappende virkemiddelbruk, vil formell advarsel være det virkemiddel som tas i bruk dersom veiledning ikke fører frem. Videre er ikke advarsel direkte sammenliknbar med prikkbelastning av førerkort. En advarsel kan ved fortsatt brudd føre til tap av autorisasjon, men dette er en skjønnsmessig bestemmelse. Det

---

<sup>50</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 25 og Ot.prp. nr 14 (2000-2001) s19

<sup>51</sup> EMD-1997 Malige v France

foreligger ingen faste vilkår om at det skal skje etter et visst antall advarsler i løpet av en bestemt periode

Basert på en totalvurdering av reaksjonens formål og dens alvorlighet, kommer jeg til at advarsel ikke kan anses å være straff.

#### 4.2 Tap /suspensjon av autorisasjon eller godkjenning

§ 35 i DHL omhandler tap av autorisasjoner og godkjenninger og lyder som følger:

*”§ 35. Tilbakekall og suspensjon av autorisasjon, lisens eller andre godkjenninger*

*Autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning gitt i medhold av denne loven, kan av departementet kalles tilbake dersom innehaver er uskikket til å utøve sitt yrke på grunn av alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse, langt fravær fra yrket, misbruk av alkohol, bruk av narkotika eller midler med lignende virkning, grov mangel på faglig innsikt, uforsvarlig virksomhet eller ved grove pliktbrudd etter denne loven, eller forskrift gitt i medhold av den. I forbindelse med vurderingen, kan departementet pålegge vedkommende å la seg undersøke av relevant fagpersonell.*

*Autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning kan også kalles tilbake dersom innehaveren tross advarsel unnlater å innrette seg etter lov- eller forskriftsbestemte krav.*

*Autorisasjon, lisens eller annen godkjenning gitt på grunnlag av tilsvarende godkjenning i en annen stat kan kalles tilbake dersom godkjenningen taper sin gyldighet i vedkommende stat.*

*Istedenfor fullstendig tilbakekall kan autorisasjon, lisens eller andre godkjenninger begrenses til utøvelse av bestemt virksomhet. Til slikt vedtak kan det knyttes vilkår.*

*Dersom det er skjellig grunn til å anta at det foreligger grunnlag for tilbakekall kan departementet suspendere autorisasjon, lisens og andre godkjenninger, i den utstrekning det finnes nødvendig.*

*Ved tilbakekall, begrensnings eller suspensjon av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenninger skal det gis melding til godkjennende myndighet i annen stat hvor det er kjent at vedkommende utøver virksomhet, dersom dette er nødvendig for å oppfylle en internasjonal overenskomst. ”*

Bestemmelsen rommer mange ulike graderinger av tilbakekall av autorisasjon, lisens eller godkjenning, dette innebærer dermed ulike grader i sanksjonens alvor. Vilkårene for tilbakekall er også delt i ulike kategorier. De to hovedkategoriene kan sies å være mangel

på skikkethet og uforsvarlig virksomhet. Men det fremkommer også vilkår som kan synes å ha et annet formål.

Siden denne bestemmelsen er så vidt sammensatt og nyansert i sin utforming, vil jeg dele opp drøftelsen av den i underpunkter knyttet til EMDs kriteriene for straff

#### 4.2.1 Reaksjonens alvor

Jeg vil først drøfte reaksjonene i § 35 ut fra reaksjonens alvor. Deretter vil jeg drøfte om de ulike vilkårene for tap, gir grunnlag for forskjell i klassifikasjon av reaksjonen ut fra EMDs kriterier.

Jeg begynner med det minst inngripende, reaksjonene i § 35. § 35, 5. ledd angir at autorisasjon, lisens eller godkjenning kan suspenderes såfremt det er skjellig grunn til å anta at det foreligger grunnlag for tilbakekall.

Ut fra bestemmelsens ordlyd, kan det forstås at virkemiddelet er tenkt brukt i påvente av et senere tilbakekall, og at det skal beskytte mot uforsvarlig virksomhet mens utredning med tanke på et permanent tilbakekall pågår. Det beskyttende formålet kommer frem av ordene ”i den utstrekning det finnes nødvendig”. Det er for å forebygge skade. Dette fremkommer også i omtalen i forarbeidene der det sies:

*”Men i blant vil det kunne stille seg slik at det er nødvendig å hindre personell i å kunne fortsette sitt virke inntil man har fått tid til å vurdere om tilbakekall bør skje. Departementet må kunne suspendere autorisasjon og lisens med øyeblikkelig virkning.”*

Departementet beskriver videre at en slik suspensjon kan begrenses faglig, i tid eller på annen måte. Dette må forstås slik at den ikke skal være mer inngripende enn det som er nødvendig. Det sies videre at spørsmål om å vurdere omfanget av suspensjonen, kan forlegges Det veterinærmedisinske rettsråd. Både ordlyd og forarbeidenes beskrivelse av suspensjon tilsier at formålet med bestemmelsen er å forebygge skade. Videre vil forarbeidenes beskrivelse trekke i retning av at sanksjonens alvor ikke er større enn den må være, for å sikre formålet. Dette sier imidlertid intet om reaksjonens absolutte alvor. Men ved å forutsette at den er begrenset til den tid det tar å utrede saken, kan den ikke sies å være så tyngende at det kvalifiserer som straff i EMK s forstand. Dette er også den



reaksjonen som må sies å ligge nærmest til det konkrete tilfellet som er behandlet av EMD i saken Haarvig mot Norge.

§ 35, fjerde ledd angir at det kan gjøres begrensninger i autorisasjon, lisens eller godkjenning. Videre at det kan knyttes vilkår til et slikt vedtak. Departementet beskriver dette som en mellomløsning.

*”Godkjenningen kan knyttes til bestemt virksomhet i stedet for at den skulle bli fullstendig tilbakekalt.”*

Ut fra ordlyden er det klart at det er ment å utgjøre et mindre alvorlig inngripen enn et fullt tilbakekall. Tanken er at dyrehelsepersonellet fortsatt skal kunne utøve en virksomhet knyttet til sin utdanning og sitt fagområde. Dette kan for eksempel skje ved at en veterinær får sin autorisasjon begrenset til kun å kunne utøve kjøttkontroll under ledelse av andre, mens han mister retten til å drive klinisk praksis.

Begrensningene og vilkårene skal sikre at utøvelsen skjer innenfor rammer som ivaretar lovens formål. Siden det er lagt vekt på at dyrehelsepersonellet fortsatt skal kunne utøve sin yrkesaktivitet, må reaksjonens alvor sies å være mindre. Jfr. også EMD- Manasson mot Sverige. En slik begrensning i autorisasjon vil antagelig ikke rammes av EMKs straffebegrep.

§ 35, første ledd omhandler et fullt tilbakekall av autorisasjon, lisens eller godkjenning. Dette er det mest inngripende administrative virkemiddel i loven. Selv om lovgiver ikke har ment at tilbakekall av autorisasjon er å anse som straff, er det ingen tvil om at dyrehelsepersonell som ilegges et fullstendig og permanent tilbakekall av sin autorisasjon eller godkjenning, vil føle dette som et stort onde. Dyrehelsepersonell besitter en svært spesialisert utdanning, og de arbeider innenfor et område der svært mange stillinger betinger at de er i besittelse av en autorisasjon. Det er heller ikke tvil om at dyrehelsepersonell som eventuelt har mistet sin autorisasjon, vil ha redusert mulighet til å få ansettelse i en stilling som ikke krever autorisasjon. Det tap av anseelse som er knyttet til et slikt autorisasjonstap, vil kunne virke negativt i konkurranse med andre søkere til en slik

stilling. Disse betraktninger trekker i retning av at et fullstendig og permanent tilbakekall av autorisasjon, lisens eller godkjenning har en alvorlighetsgrad som kan medføre at det anses som straff i henhold til EMK P7-4.

Omtalen av tilbakekall gjelder varig tilbakekall. Verken lovens ordlyd eller forarbeidene omtaler tidsbegrenset tilbakekall. Med tidsbegrenset tilbakekall mener jeg tilbakekall der tidsbegrensningen ikke er begrunnet i forvaltningens utredningsplikt slik som det er beskrevet for suspensjon. Slik tidsbegrensning er blant annet beskrevet i dansk veterinærlov.

Forarbeidene sier heller ikke noe om hva en yrkesutøver som har tapt sin autorisasjon eller lisens, eventuelt må gjøre for å kunne søke om å få autorisasjon igjen. Men i omtalen til § 10, vises det til at de samme grunner som legges til grunn for tilbakekall av autorisasjon, også må kunne legges til grunn for avslag på en søknad om autorisasjon. Dette må også kunne forstås som at det må legges til grunn ved avslag på en søknad om ny autorisasjon.

Selv om forarbeidene ikke sier noe om en tidsbegrenset tilbakekall av autorisasjon, kunne man tenke at når loven gir anledning til det mer som er å trekke den for alltid, må den også gi hjemmel til det mindre, nemlig å trekke den for en kortere tid. For dyrehelsepersonellet er det ikke tvil om at et kortvarig tap av autorisasjon vil være et mindre inngripende virkemiddel enn et permanent tap. Det vil også redusere tap i teoretiske og praktiske ferdigheter og dermed styrke mulighetene for å kunne startet opp sitt virke igjen.

Men så lenge et kortvarig tap ikke kobles til vilkår eller handlinger som er nødvendig for å gjøre dyrehelsepersonellet skikket til igjen å utøve sin profesjon, vil et vedtak om tidsbegrenset tap kunne få et mer pønalt preg enn et vedtak om varig tap. Dette paradoks er ikke berørt i forarbeidene til DHL. På denne annen side vil det også medføre at dyrehelsepersonellet selv slipper å søke om ny autorisasjon, og han slipper derved også bevisbyrden for å dokumentere at han er skikket.

#### 4.2.2 Reaksjonens formål

Jeg vil her se på hvilke vilkår loven setter for tilbakekall. Det fremkommer av ordlyden at bestemmelsen omfatter flere ulike vilkår for tilbakekall av autorisasjon. For det første kan den kalles tilbake dersom innehaveren er uskikket til å utøve yrket på grunn av sykdom; ”*alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse*”. For det andre kan den kalles tilbake hvis innehaveren er uskikket til å utøve yrket på grunnlag av rusmisbruk; ”*misbruk av alkohol, bruk av narkotika eller midler med lignende virkning*”. Felles for disse tilfellene er det at utøveren er uskikket til å utøve yrket, og at autorisasjonen trekkes for å hindre ham i å gjøre skade. Tilsvarende vil det forstås når den kan trekkes på grunnlag av langt fravær fra yrket, manglende faglig innsikt og uforsvarlig virksomhet.

Det er da nærliggende å si at formålet med de administrative reaksjoner er å beskytte dyrene (pasientene), deres eiere og forbrukere som spiser mat av animalsk opprinnelse mot dyrehelsepersonell som utgjør en risiko for enkelte eller alle de nevnte grupper.

Forarbeidene viser til regelverk for annet helsepersonell (humanhelse), der tilbakekall av offentlig tillatelser/autorisasjoner også skjer gjennom administrativ behandling.

Forarbeidene til DHL viser videre til at det stilles strenge krav til utøveren for å sikre en betryggende veterinærtjeneste, og at det er disse kravene som legges til grunn ved vurdering av om autorisasjon skal trekkes tilbake.<sup>52</sup>

*”Det normgivende grunnlag så vel ved meddelelse av autorisasjon eller lisens, som tilbakekall, må være de relativt strenge krav til veterinærmedisinsk kunnskap og faglig etisk standard som ansvarlige myndigheter må stille for å sikre en betryggende veterinærtjeneste”.*

Det er også ytret at Det veterinærmedisinske rettsråd bør konsulteres før man tilbakekaller en utøvers autorisasjon eller lisens. Videre drøftelser er konsentrert om ulike årsaker til at

---

<sup>52</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 73

yrkesutøveren vil være uskikket. Drøftelsene ovenfor taler mot at tap av autorisasjon anses som straff.

Loven beskriver imidlertid også at grove pliktbrudd kan legges til grunn for tilbakekall. Ordlyden inneholder ikke her begreper som kan knyttes direkte til utvist skyld, men forarbeidene omtaler dette som pliktbrudd som ikke nødvendigvis følger av uskikkethet.<sup>53</sup> De sies da at det åpenbart skal en del til for å føre til tilbakekall av autorisasjon. Grovheten av pliktbruddet kobles videre til at det er av graverende natur, eller at det skjer hyppig **og forsettlig, på tross av** tidligere ilagt advarsel. Denne omtalen kan lede til å tolke inn et moment av straff i virkemiddelet. Lest i sammenheng med § 34, der det kreves forsett eller uaktsomhet for å ilegge en advarsel, som jo er et mindre inngripende virkemiddel, er det grunn til å anta at et slikt vilkår også må være tilstede for tap av autorisasjon i de tilfeller som ikke skyldes sykdom. Både lovens ordlyd og forarbeidenes beskrivelse av tilbakekall knyttet til dette vilkåret, trekker i retning av at reaksjonen i dette tilfelle kan anses som straff.

Også unnlatelse av å innrette seg etter loven etter mottak av advarsel gir grunnlag for tap av autorisasjon. Ved tidligere ilagt advarsel vil tilsynsmyndigheten når de fatter vedtak om tap av autorisasjon, se hen til både tidligere pliktbrudd og nye pliktbrudd begått etter utstedelse av advarsel. Her vil da det samme forhold kunne legges til grunn for både advarsel og tap av autorisasjon. Men det er ikke gitt at pliktbruddet utgjør et vedvarende forhold, også nye pliktbrudd vil kunne utløse tap av autorisasjon.

I forarbeidene til Lov om helsepersonell<sup>54</sup> fremheves det at et krav om autorisasjon har som formål å sikre at helsepersonell innehar bestemte kvalifikasjoner og at tilbakekall av autorisasjon vil bidra til å beskytte pasientene mot ukyndig behandling. Forarbeidene har også en omfattende omtale om hva som menes med forsvarlig virksomhet for

---

<sup>53</sup> Ot.prp. nr 52 (2000-2001) s 74

<sup>54</sup> Ot.prp. nr 13 (1998-1999), s 29

helsepersonell. Statens helsetilsyn fører tilsyn med helsepersonell. Ot.prp. nr 13 omtaler i kapittel 21 tilbakekall/suspensjon av rettigheter fra autorisert helsepersonell. Der beskrives de samme forhold som også er nevnt i forarbeider til lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell med tanke på uskikkethet. I pkt 21.1.3. sies det at ”Formålet med administrative reaksjoner er å bidra til og sikre kvalitet i og tillit til helsetjenesten. For tilbakekallsreaksjonene er et viktig formål å beskytte nåværende og fremtidige pasienter mot helsepersonell hvis yrkesutøvelse utgjør en risiko for pasienten.”

Forarbeidene til Lov om helsepersonell beskriver videre tilbakekall som følge av grove pliktbrudd og tilfeller der personellet ikke innretter seg etter lovbestemte krav til tross for ilagte advarsler. I de siste tilfellene sier forarbeidene at tilbakekall vil opphøre når helsepersonellet faktisk har innrettet seg og kan bevise dette for myndighetene.<sup>55</sup>

Siden mange pliktbrudd er knyttet til utøvelse av den løpende aktivitet, vil det, etter mitt syn, kunne by på problemer for helsepersonellet å bevise at de faktisk har innrettet seg når de ikke har anledning til å utøve den aktivitet som krever autorisasjon. Forarbeidene presiserer da også at bestemmelsen forutsetter at advarsel har vært anvendt på en slik måte at personellet har fått anledning til å innrette seg **før** tilbakekall skjer. I motsetning til lov om veterinærer og dyrehelsepersonell inneholder lov om helsepersonell en egen bestemmelse om mulighet for ny autorisasjon eller lisens hvis vedkommende kan godtgjøre at hun eller han er skikket. Jeg er ut fra det som er sagt ovenfor ikke sikker på om det utgjør noen stor praktisk forskjell i det dyrehelsepersonell-loven vel ikke gir noe eksplisitt forbud mot å søke autorisasjon for annen gang, og mulighetene for å bevise sin skikkethet må bli den samme.

Forarbeidene til helsepersonell-loven inneholder et eget avsnitt som drøfter forholdet mellom administrative reaksjoner og straff (pkt 21.10). Der sies det at de fleste saker der administrative reaksjoner er aktuelle, ikke kvalifiserer til strafferettslig ansvar. Dette

---

<sup>55</sup> Ot.prp. nr 13 (1998-1999) s 179

begrunnes med ulike krav til skyldkrav. De aktuelle strafferettslige reaksjonene er som hovedregel basert på forsett, mens de administrative reaksjonene kan være basert kun på at helsepersonell rent objektivt sett har begått et pliktbrudd. I tillegg pekes det på at formålet med de administrative reaksjonene er et annet enn for den strafferettslige reaksjon.

*”Den administrative reaksjon har som sitt fremste mål å beskytte pasienten ved å bidra til å fremme en sikker helsetjeneste.”*

Endelig pekes det på at bevisbedømmelsen vil være forskjellig for de to løpene.

Departementet uttaler at de to sporene bør kunne virke uavhengig av hverandre, men at det vil være gunstig med et samarbeid mellom tilsynsmyndigheten og påtalemyndigheten for å unngå utilsiktede urimelig resultat for den enkelte yrkesutøver.

Departementet siterer også forarbeider til Lov om leger av 13.juni 1980 nr 42 (Legeloven)<sup>56</sup>, der det pekes på at dersom administrasjonen skulle inndra en autorisasjon eller lisens etter at det forelå en strafferettslig dom der slik inndragning ikke var idømt, kunne dette få svært urimelige følger. Siden det ville være grunn til å anta at straffen hadde blitt mildere dersom domstolen samtidig hadde idømt et rettighetstap.

Videre drøfter departementet i forarbeidene til helsepersonelloven tilbakekall av autorisasjon opp mot EMK.<sup>57</sup> Men drøftelsen fokuserer på kun saksbehandlingsreglene sett opp mot EMK artikkel 6, og da i forholdet til å få prøvet sin sak om sine borgelige rettigheter og ikke i en straffesiktelse.

#### 4.2.3 Normens karakter

Når det gjelder normens karakter, kan det først anføres at bestemmelsen om tilbakekall av autorisasjon, lisens eller godkjenning er en del av kapittelet straff og andre sanksjoner. Nå fremgår det av forarbeidene, at lovgiver antagelig ikke la det samme i ordet sanksjoner som den refererte definisjonen i NOU 2003-15 ”Fra bot til bedring” under punkt kapittel 3. Det

---

<sup>56</sup> Ot.prp. 1 (1979-80)

<sup>57</sup> Ot.prp. nr 13 (1998-1999) s 187

kan derfor heller ikke tillegges vekt at både de administrative reaksjoner og formell straff er omtalt i samme kapittel. Lovgiver så det antagelig bare som hensiktsmessig å samle alle reaksjoner på pliktbrudd i ett kapittel.

Når det gjelder ordlyden, har jeg allerede pekt på at § 35 er todelt i forhold til gjerningsbeskrivelsen, i det første del av første ledd gir en beskrivelse av forhold som kan medføre tap av autorisasjon på et mer objektivt grunnlag, uten konstatering av skyld, mens andre deler av første ledd samt andre ledd går mer i retning av at det konstateres skyld, ved at det brukes ord som grove pliktbrudd og ”dersom innehaveren **tross advarsel** (min utheving) unnlater å innrette seg..” . Dette må også leses i lys av § 34 om advarsel, der det forutsettes at dyrehelsepersonell har handlet uaktsomt eller forsettlig.

Videre kan tilbakekall av autorisasjon skje som en konsekvens av alle grove brudd på DHL. Dette kan da innebære at de samme handlinger som representerer slike brudd på DHL vil være kunne være straffesanksjonert både i DHL og i andre lover som beskrevet under punkt 1.1. Dette kan trekke i retning av at normen har en strafferettslig karakter.

Men i likhet med Legeloven, gir DHL ingen konkret beskrivelse av hvilke lovbrudd som vil være gjenstand for straff, og dyrehelsepersonells autorisasjon kan kalles tilbake uten at det foreligger brudd på straffebestemmelsene. I følge EMD i saken Haarvig mot Norge, taler dette for at tilbakekall ikke er å anse som straff.

Jeg vil også vise til at mye rettspraksis som vedrører bruk av Straffelovens § 29, beskriver det samme formål som også ligger til grunn for tilbakekall av autorisasjon, nemlig beskyttelse av allmenne hensyn. Straffeloven sier klart at slikt rettighetstap er straff, jf § 15. Handlingene som legges til grunn for bruk av DHL § 34 er også belagt med straff i andre land vi finner det naturlig å sammenlikne oss med. Se beskrivelse av dansk og svensk lovgivning på området under punkt 4.5. Dette trekker i retning av at normen har en strafferettslig karakter.

§ 34 vil utelukkende kunne anvendes overfor dyrehelsepersonell som innehar en autorisasjon, godkjenning eller lisens. Dette må sies å være en svært avgrenset målgruppe, noe som trekker i retning av at normen ikke har en strafferettslig karakter, jf punkt 3.1.1.

Proessen for ileggelse av tilbakekall er sivilrettslig. EMD har i saken Haarvig mot Norge også pekt på at siden tildeling av autorisasjon er et administrativt vedtak, bør også tilbakekall være av en slik karakter.

#### 4.2.4 Rettspraksis knyttet til rettighetstap, herunder tap av autorisasjon

Søk i rettskilder har ikke funnet rettspraksis knyttet til tap av autorisasjon ved brudd på dyrehelsepersonell-loven. Siden det ikkeforeligger norsk rettspraksis for tap av autorisasjon etter Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell, vil det være aktuelt å se på rettspraksis i forhold til tap av lisens eller autorisasjon hos helsepersonell sett i relasjon til straffebegrepet. Det foreligger flere dommer fra lavere rettsinstanser som omhandler tilbakekall av autorisasjon med hjemmel i helsepersonelloven § 57 og legeloven § 8.<sup>58</sup> Det er av Høyesterett lagt til grunn at ordningen etter legeloven § 8 og helsepersonelloven § 57 ikke er ulike i sitt innhold.<sup>59</sup> En av sakene<sup>60</sup> er behandlet både i Høyesterett<sup>61</sup> og EMD.<sup>62</sup> Det beskrevne utvalg av norsk rettspraksis viser at norsk rett i stor grad har fulgt opp EMDs praksis ved å legge stor vekt på formålet ved den administrative reaksjonen. Bare en

---

<sup>58</sup> LA-2003-14057, TOslo-2004-19420 (2004-06-29), LE-2004-18039-RG-2004-1655 (2004-08-02), LB-2002-1626, Rt -2004-1343 (2004-09-08)

<sup>59</sup> Rt-2004-1343, avsnitt 29 og 38

<sup>60</sup> LB-2002-1626, Borgarting lagmannsrett

<sup>61</sup> Rt-2004-1343

<sup>62</sup> EMD-2005 Haarvig v. Norway



av avgjørelsene legger større vekt på reaksjonens alvor<sup>63</sup>. Saken gjaldt om tidligere inndragning av autorisasjon etter Helsepersonellovens stengte for å reise straffesak for brudd på Helsepersonellovens § 4 første og annet ledd (krav til forsvarlighet), jf § 67 (om straff). Forholdet som lå til grunn for tilbakekall av autorisasjon var det samme som lå til grunn for ilagt forelegg. Tilbakekallet var fullstendig i både tid og omfang. Tingretten viste til at saken reiste spørsmål av svært prinsipiell karakter, og at spørsmålet om dobbeltstraff er behandlet av både EMD og Høyesterett. Retten siterte deretter inngående RT-2002-557 og Rt-2003-264 før den drøftet hvorvidt formålet med inndragningen i det vesentlig var samfunnsbeskyttelse eller straff. Retten viser deretter til dommen fra Borgarting lagmannsrett (LB- 2002-1626), som på det tidspunkt ikke var rettskraftig (se nedenfor). (Borgarting lagmannsrett kom frem til at suspensjon av legelicens ikke var straff). Retten sammenlignet deretter tap av retten til arbeidsledighetstrygd (utestengelse for en periode på 14 dager) med livsvarig utestengelse av et yrke som man har utdannet seg til. Retten mente at det var slående likhet mellom en slik utestengelse fra sitt yrke og rettighetstap etter straffelovens § 29, jf § 15. Retten fremhevet at her var det snakk om en reaksjon som er meget omfattende og inngripende. Videre at det ikke var til å komme bort fra at reaksjonen hadde et betydelig pønalt innslag, selv om andre forhold kunne være mer fremtredende. Retten kom under tvil frem til at permanent tap av autorisasjon måtte anses som straff og således sperre for en senere straffesak. Retten la dermed vekt på reaksjonens alvor.

To andre dommer<sup>64</sup> viser til at EMD har lagt til grunn at bare administrative reaksjoner som kan medføre frihetsberøvelse, er å anse som straff. Av fire saker behandlet i herredsrett/tingrett og lagmannsretten slår dermed tre av dommene fast at for helsepersonell er tap av autorisasjon ikke å anse som straff, men som et virkemiddel som skal forebygge skade på enkeltpersoner eller samfunnsinteresser som for eksempel behov for å kunne ha tillit til helsepersonell. Mens den fjerde (referert ovenfor) under tvil fastslår at tilbakekall

---

<sup>63</sup> TOslo-2004-19420

<sup>64</sup> LE 2004-18039, LB- 2002-1626

av autorisasjon må anses å være straff. Denne dommen<sup>65</sup> ble avsagt før det forelå endelig dom i saken fra Borgarting lagmannsrett.<sup>66</sup>

To saker<sup>67</sup> peker på at det ikke er tilstrekkelig at den administrative reaksjonen i form av tilbakekall har sitt utspring i et straffbart forhold. To saker<sup>68</sup> peker på at regelen om tilbakekall gjelder en begrenset krets av personer.

Dommene har i varierende grad gjort en helhetsvurdering av alle kriterier som er beskrevet under kapittel 3.

Jeg velger å gjøre en nærmere gjennomgang av den nevnte saken fra Borgarting lagmannsrett siden denne saken senere ble behandlet av både Høyesterett og EMD. Saken omhandlet tap av lisens hos helsepersonell etter Legeloven (Lov om leger av 13. juni 1980 nr 42), (forløper til Lov om helsepersonell). Tiltalte /Klageren ble ferdig utdannet som lege våren 1997. I juli 1997 fikk han lisens til å utføre turnustjeneste ved et sykehus, og startet slik tjeneste ved Østfold sentralsykehus. 1.mai 1998 ble han arrestert pga at han hadde vært involvert i to hendelser som inkluderte innbrudd, vold mot politiet og bruk av hasj og ekstacy. 29.5.98 varslet Helsetilsynet inndragning av lisens til å utøve turnustjeneste. 16.12.98 ble han domfelt for de nevnte forhold. Straffen ble satt til 5 måneders ubetinget fengsel. Retten ila ikke rettighetstap etter straffelovens § 29. Legen klaget på dommen, men klagen ble avvist av lagmannsretten. Han sonet deretter dommen fra april til juni 1999. Før og etter soning hadde han først permisjon med lønn og ble etter hvert sykemeldt. Helsetilsynet fattet vedtak om suspensjon av lisensen 18.02.99. Den 13.08.99 gikk legen til sivilt søksmål for å få omgjort vedtak om suspensjon, i det han anførte at straffedommen måtte sperre for et senere tap av lisens som skyldtes det samme forhold som han ble straffedømt for. Den 5.1.2000 ble suspensjonen opphevet av Helsetilsynet og legen ble ilagt en advarsel. Legen endret deretter sitt søksmål til å gjelde

---

<sup>65</sup> T Oslo-2004-19420

<sup>66</sup> LB-2002-1626, Borgarting lagmannsrett

<sup>67</sup> LA 2003-14057, LE 2004-18039

<sup>68</sup> LE2004-18039, LB- 2002-1626

erstatning for den perioden suspensjonen hadde vart.(Begrunnelse for erstatningskravet var at suspensjon av lisens var urettmessig ut fra påstått brudd på forbud mot dobbelt straff.) Kravet ble avslått av tingretten 6.3.2002. Lagmannsretten opprettholdt dommen 13.10. 2003. Høyesterett avviste videre anke 8.9.2004. Høyesterett<sup>69</sup> kom frem til at suspensjon av legelisensen ikke var å anse som straff. Høyesterett baserte sin vurdering på at den administrative reaksjon var basert på det samme forhold som den strafferettslige dommen, nasjonal klassifisering av reaksjonen, normens karakter, at sanksjonsformen var rettet mot en begrenset krets av personer, at EMD har ment at administrative reaksjoner måtte kunne medføre frihetsberøvelse for å ha pønalt karakter, og endelig at når tildeling av tillatelse er et forvaltningsvedtak, må også tilbakekall være det. Legen valgte etter dette å bringe saken inn for EMD.<sup>70</sup>

EMD legger i sin gjennomgang vekt på at rekkefølgen på administrativ reaksjon og straffedom er uten betydning, jf Fischer mot Østerrike. EMD gir deretter en vurdering av om prosessen som ble anvendt for suspensjon er strafferettslig i konvensjonens forstand, jf P7-4. i sin gjennomgang anvender EMD flere kriterier enn de som fremkommer i saken Engel and others v. the Netherlands (Engelkriteriene). EMD setter i Haarvig mot Norge opp følgende kriterier:

- Nasjonal klassifisering av lovbruddet
- Bruddets/handlingens karakter
- Nasjonal klassifisering av reaksjonen
- Formålet med reaksjonen
- Omfang og alvorlighet av reaksjonen
- Om reaksjonen ble ilagt som en følge av en strafferettslig domfellelse
- Prosessen som førte frem til vedtak av reaksjonen

---

<sup>69</sup> Rt-2004-1343

<sup>70</sup> EMD-2005 Haarvig v. Norway

EMD sier seg først enig med Høyesterett i at reaksjonen, inndragning av autorisasjon eller lisens etter legeloven var en administrativ reaksjon og ikke en strafferettslig. EMD sier videre at den norske loven (Legeloven av 1980) gjaldt en avgrenset gruppe mennesker, nemlig de som hadde særskilt tillatelse til å utøve yrket. Videre at loven gav en vidt utformet faglig standard som måtte følges for ikke å bli ansett uskikket til å utøve yrket.

Loven gav ingen henvisning til straffeloven, og gav heller ingen konkret beskrivelse av hvilke lovbrudd som ville være gjenstand for straff. Bestemmelsen om suspensjon inneholdt ingen bestemmelser om strafferettslig skyld. Videre kunne lisensen suspenderes uten at det forelå brudd på straffebestemmelser og ikke alle brudd på straffebud ville føre til inndragning av lisens. Retten kom derfor frem til at det ikke forelå noen direkte sammenheng mellom brudd på § 8 og en strafferettslig domfellelse. EMD avviste også at dom i forhold til straffelovens § 29 kunne sammenliknes med tap av lisens etter legeloven § 8, siden rettighetstap etter Strl § 29 ble idømt etter strafferettslige regler, og § 29 inneholdt heller ingen bestemmelser om suspensjon. Videre viste EMD til at formålet med kapittel 8 ikke var straff men forebyggelse.

Endelig viste EMD til at reaksjonens alvor var av mindre grad og omfang i det klageren bare var hindret fra å utøve turnustjeneste i 101/2 måned og at kandidaten ikke var hindret i annen yrkesutøvelse i denne perioden. Det vil si at turnuskandidaten bare fikk forsinket sin profesjonelle karriere. På bakgrunn av en samlet vurdering kom EMD deretter frem til at suspensjonen ikke var å anse som straff.

I de fleste sakene fra norsk rettspraksis knyttet til legeloven eller helsepersonelloven, er det lagt liten vekt på reaksjonens alvor, men det er beskrevet at reaksjonens alvor må sies å være stor, idet utøveren etter en mangeårig utdanning vil nektes å utøve det yrket vedkommende har utdannet seg til. Dette er likevel bare vektlagt i en kjennelse fra Oslo tingrett.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> TOslo-2004-19420

I Rt-2004-1343 , avsnitt 49, viser Høyesterett til at EMD praksis har medført at den administrative reaksjonen må være svært tyngende, og i praksis kunne medføre fengselsstraff for å regnes som så alvorlig at den kan sidestilles med formell straff. Dette standpunkt er imidlertid forlatt i senere avgjørelser fra EMD, der også andre reaksjoner er tillagt en pønalt karakter ut fra sitt alvor. Dette gjelder for eksempel økonomiske sanksjoner, tredobbelt drivstoffavgift, <sup>72</sup> og prikkbelastning av førerkort. <sup>73</sup>

I rettspraksis knyttet til rettighetstap etter straffeloven § 29, er det ofte bemerket at rettighetstap knyttet til retten å stå i en stilling eller å utøve en profesjon, er et svært inngripende virkemiddel.

Berg viser i sin gjennomgang om rettighetstap også til at retten i enkelte tilfeller har vektlagt betydningen av hvilke begrensninger en spesialisert utdanning legger på muligheten for å søke andre jobber i en situasjon der tiltalte blir fradømt retten til å stå i en stilling. <sup>74</sup> Dette var tilfelle i en sak, der Høyesterett kom frem til at tiltalte hadde en spesialistutdanning fra Forsvaret som var så tilpasset den stillingen han innehadde, at det ville være vanskelig å ernære seg i et annet yrke. <sup>75</sup>

I en sak som omhandlet en advokat som ble domfelt for bedrageri og ærekrenkelse, ble han i lagmannsretten idømt 120 dagers betinget fengsel og tap av retten til å utøve advokatvirksomhet i 5 år. <sup>76</sup> I sin behandling av hans anke veide Høyesterett alvorligheten av sanksjonen opp mot de allmenne hensyn som bestemmelsene om rettighetstap skal i vareta. Dommen viser også til at forarbeidene til lovendringen som gjaldt straffeloven § 29, hadde uttrykt at adgangen til å dømme rettighetstap måtte anvendes med varsomhet. Høyesterett opphevet den delen av dommen som gjaldt rettighetstapet.

---

<sup>72</sup> EMD-2003 Ruotsalainen v. Finland

<sup>73</sup> EMD-1995 Malige v. France

<sup>74</sup> Berg, Trude M (1999) s 61.

<sup>75</sup> Rt-1962-507

<sup>76</sup> Rt-1966-1290

I en annen sak der en lege ble dømt for flere brudd på straffeloven, hadde byretten valgt å ikke idømme rettighetstap til tross for at påtalemyndigheten hadde lagt ned påstand om et slikt tap.<sup>77</sup> Høyesterett viste også her til alvorligheten av rettighetstapet:

”Jeg er klar over at rettighetstap etter straffeloven § 29.2 er en reaksjon som bør brukes med varsomhet, og at den kan ramme domfelte hardt. ..”

Høyesterett dømte deretter til rettighetstap, men begrenset det til tre års varighet. At det ble begrenset til tre år ble begrunnet i

*”Hensynet til domfeltes fremtidige ervervsmuligheter og dem som er avhengig av dem, har også vekt, og jeg antar at reaksjonen i alle tilfelle vil være så følbar for ham at den vil være egnet til å motvirke faren for fremtidig misbruk..”*

De reelle konsekvensene av autorisasjonstap må antas å være like enten tapet idømmes etter straffelovens § 29 eller ilegges administrativt etter DHL § 34. Jeg er etter dette av den oppfatning at alvoret i tilbakekall av autorisasjon for dyrehelsepersonell, trekker i retning av at tilbakekall kvalifiserer som straff etter EMK P7-4.

Trude M. Berg har i sin sammenlikning av rettighetstap etter straffeloven § 29 og den tidligere legeloven § 8, lagt vekt på at domstolen ved idømmelse av rettighetstap etter straffeloven kan ta andre hensyn enn ved rettighetstap etter legeloven. Dette medfører i følge Berg, at straffeloven kan gi et lavere beskyttelsesnivå for de verdier som skal beskyttes, enn legeloven.

Spørsmålet blir da om det samme forhold gjør seg gjeldende mellom straffelovens § 29 og dagens dyrehelsepersonellov, og om en slik forskjell er ønskelig ut fra hensyn til forholdsmessighetsprinsippet innenfor strafferetten og Mattilsynets forvaltning. Etter mitt syn, vil Mattilsynet også ved bruk av tilbakekall av autorisasjon se på forholdsmessigheten i vedtaket. Det vil si at Mattilsynet i sin utredning må veie reaksjonens alvor opp mot formålet som den skal beskytte. Ut fra dette kan jeg ikke se at det skulle være noen

---

<sup>77</sup> Rt-1984-22

forskjell på beskyttelsesnivå som kan oppnås ved straffelovens § 29 og tilsvarende beskyttelsesnivå ved bruk av DHL § 35.

#### 4.3 Tap av rekvireringsrett

§ 36 i DHL omhandler tap av rekvireringsrett, dvs. rett til å rekvirere reseptpliktige legemidler til dyr. Retten er etablert i DHL § 17.

Om tap rekvireringsrett sier loven:

*”Dersom en veterinærs eller fiskehelsebiologs rekvirering og bruk av legemidler til dyr er uforsvarlig eller i strid med lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, kan departementet helt eller delvis frata vedkommende retten til rekvirering og bruk av bestemte legemidler for en bestemt tid eller for alltid.*

*Hvis departementet finner det forsvarlig, kan det etter søknad gi tilbake retten før utløpet av den tid som er fastsatt.*

*En veterinær kan selv gi bindende avkall på retten til å rekvirere enkelte legemidler for en bestemt tid eller for alltid.”*

Bestemmelsens ordlyd har to alternative kriterier for inndragning av rekvireringsretten. Det første alternativet gjelder uforsvarlig bruk. Bruk av ordet uforsvarlig kan indikere en skyldkonstatering. Men det er naturlig å anta at begrepet uforsvarlig bruk, også her skal knyttes opp til det overordnede forsvarlighetskravet som er knyttet til å beskytte lovens formål

Det andre kriteriet er mer objektivt ved at retten kan inndras ved enhver bruk som er i strid med regelverket uavhengig av årsak.

I lovens forarbeider legges det vekt på at vilkår for tilbakekalling ev rekvireringsretten er misbruk av retten, uavhengig av om misbruket skjer i egen interesse.<sup>78</sup> Videre beskrives det at det kan skje et begrenset tilbakekall ved at personellet for eksempel mister retten til å rekvirere legemidler med narkotisk virkning. Dette indikerer at inndragning er ment å hindre videre misbruk og for å ivareta dyrenes sikkerhet. Inndragningen kan også gjøres tidsavgrenset. Dette kan kanskje virke til å gi reaksjonen en mer pønal karakter. Men dette kan likevel imøtegås ved at departementet mente at forholdene kunne endre seg slik at det var forsvarlig at vedkommende fikk tilbake rekvireringsretten. Det beskrives til og med at selv en tidsavgrenset inndragning kunne kortes ned hvis departementet fant det forsvarlig. På det tidspunkt da forarbeidene ble skrevet, var kanskje den mest aktuelle misbruksformen knyttet til ulovlig bruk av stoffer med narkotisk virkning. Det er mulig at man da kunne se på om ”forholdene endret seg” mens rekvireringsretten var trukket tilbake. Vedkommende dyrehelsepersonell hadde jo muligheten til å opprettholde en klinisk aktivitet, og kunne også på andre måter vise at man igjen var skikket til å inneha full rekvireringsrett for eksempel ved kontrollert avvenning i tilfelle av eget misbruk.

I dag kan misbruk av rekvireringsretten også tenkes knyttet til ulovlig bruk av stoffer som ikke har narkotisk effekt, i det bruken av legemidler til matproduserende dyr er strengt regulert ut fra hensyn til folkehelse. Det kan ikke anvendes legemidler som etterlater skadelige rester i animalske produkter. Dette er ikke eksplisitt omtalt i forarbeidenes omtale av paragraf 36. Jeg finner det vanskelig å se hvorledes en utøver skal kunne demonstrere at han i forhold til disse kravene, bruker rekvireringsretten innefor lovens rammer i den perioden retten er fratatt ham. I så måte kan en midlertidig inndragning dermed synes å ha en mer pønal karakter.

I forarbeider til helsepersonelloven uttrykker departementet at tap av rekvireringsrett bør begrense til legemidler i gruppe A og B, det vil si legemidler med vanedannende effekt og narkotiske stoffer. Forarbeidene presiserer at det ikke kreves skyldkrav i form av forsett

---

<sup>78</sup> Ot.prp. nr 52 (2000 – 2001) s 75



eller uaktsomhet i det inndragning kun er begrunnet i forsvarlighet og hensynet til pasientenes sikkerhet. Det betyr at reaksjonen ikke har noen pønal karakter.

Denne reaksjonen er også klassifisert til ikke å være straff etter norsk lov. Reaksjonen har også et helt klart formål om å beskytte de hensyn som DHL skal ivareta mot skade forårsaket av alle typer legemiddelmisbruk. Ved misbruk av rekvireringsretten knyttet til narkotiske stoffer kan tapet begrenses til rekvireringsrett for slike legemidler.

Virkemiddelet kan i så henseende ikke sies å være mer inngripende enn det som er nødvendig for å sikre formålet. Regelen er også rettet mot en begrenset gruppe personer. Der hvor hensynet ikke skyldes personlig rusmiddelbruk, men annen legemiddelbruk i strid med regelverket, vil likevel reaksjonsformen kunne virke svært inngripende, ved at et total tap av rekvireringsrett vil gjøre det umulig å drive en klinisk praksis. For veterinærer som taper sin rekvireringsrett, vil det likevel være mulig å utføre virksomhet i andre typer stillinger som også krever autorisasjon, men ikke betinger at vedkommende har rekvireringsrett. Ut fra reaksjonens formål og alvorlighet synes ikke denne i samme grad å stå i fare for å rammes av dobbeltstraff forbudet, selv om man både tilbakekaller rekvireringsretten og reiser straffesak for ulovlig legemiddelbruk.

#### 4.4 Formell straff

Loven inneholder også en hjemmel for formell straff i § 37. Loven gir hjemmel for bøter og fengselsstraff med varighet opp til 3 måneder. Medvirkning straffes på samme måte. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Brudd på § 18, kan under særdeles skjerpene omstendigheter forhøyes til inntil 6 måneders fengsel.

Straffebestemmelsen kan anvendes for alle brudd på loven, men angir mulighet for forhøyet straff ved brudd på § 18. Dette vil ramme de som ikke er autorisert som veterinærer eller fiskehelsebiologer og likevel behandler dyr med metoder som er forbeholdt utøvere med autorisasjon, da § 18 angir hvilke behandlinger av dyr som er forbeholdt veterinærer og fiskehelsebiologer.

Loven gir ut over dette få konkrete beskrivelser av hvilke lovbrudd som vil være gjenstand for straff.

Konvensjonspraksis har nå slått fast at ved vurdering av om de to sanksjonene er ilagt for det samme forhold, skal det legges vekt på om de gjelder samme faktum. Dette vil i mange saker kunne være aktuelt grunnlag for samtidig ileggelse av administrative sanksjoner og formell straff etter DHL.

#### 4.5 Sammenlikning med regelverk i andre EØS-land

##### 4.5.1 Sverige.

Den svenske Prop 2008/09:94 omhandler bruk av sanksjoner i sitt kapittel 13. Det foreslås bruk av følgende sanksjoner; ”Disiplinærpåfølj” (disiplinærreaksjon) som kan gis i form av tilrettevisning eller advarsel. Dernest foreslås bruk av prøvetid der ileggelse av advarsel ikke synes å være tilstrekkelig. Videre inneholder lovforslaget bestemmelser om tap av autorisasjon. Slikt tap kan ilegges der utøveren har begått nye pliktbrudd i prøvetiden eller dersom han har vist seg grovt uskikket til utøvelsen av yrke, eller på grunn av sykdom eller liknende ikke er i stand til å utøve en forsvarlig yrkespraksis. Til sist anviser lovforslaget begrensning av forskrivningsretten knyttet til narkotiske stoffer eller alkoholholdige legemidler. For slik begrensning i forskrivningsretten kan det også anvendes suspensjon av retten mens utredning av mistanke pågår. Både loven selv og forarbeidene fastslår at administrative sanksjoner og anmeldelse med tanke på straff ikke skal gjennomføres for det samme forholdet.<sup>79</sup> Videre fastslår propen at ”Disiplinærpåfølj” i form av tilrettevisning eller advarsel, er en straffelignende sanksjon som bør sidestilles med straff og derfor ikke bør kombineres med straff. Videre sies det at straff ikke bør kombineres med ”vitesföreläggande” (tvangsmulkt). Her ser vi altså at selv tilrettevisning og advarsel anses

---

<sup>79</sup> Prop 2008/08:94 s 96

som straff. Dette kan kanskje leses i lys av den utvikling som har skjedd gjennom de siste årene i forhold til vurdering av straffebegrepet sett opp mot grunnleggende menneskerettigheter. Også de svenske forarbeidene oppgir at antall tilfeller der det ilegges tap av autorisasjon, er lavt (en gang hvert 3. år).<sup>80</sup> Uansett synes den nye svenske lovteksten å gjøre det enklere å sørge for at administrasjonens valg av virkemidler ikke kommer i strid med det menneskerettslige forbudet mot dobbeltstraff.

Når det gjelder straffebestemmelsene i den nye svenske veterinærloven, er de noe mer detaljert enn den norske dyrehelsepersonell-loven i forhold til hvilke pliktbrudd som er omfattet av straff. Videre sier lovteksten (kapittel 8, § 4) at der hvor et forhold er omfattet av et strengere straffebud i annen lovgivning, skal ikke straffebudet i veterinærloven anvendes. Dette vil også avhjelpe den uryddighet som kan oppstå i forvaltning av den norske loven, der brudd på annen lovgivning kan legges til grunn for bedømmelse av brudd på DHL § 13.

#### 4.5.2 Danmark

Danmark fikk ny veterinærlov i 2004, Lov nr 433 af 09/06/2004 Lov om dyrlæger. Ved fremleggelse av loven<sup>81</sup> uttrykte Fødevareministeren at formålet med ny lov var å skape større klarhet i gjeldende rett. Videre ble det sagt at lovforslaget måtte ses i sammenheng med lovforslag om hold av dyr, i det både dyreholder og veterinær fikk presisert sitt ansvar i forhold til dyrehelse, hygiene, legemiddelbruk samt andre forhold som har betydning for næringsmiddeltrygghet. Sanksjoner som kan anvendes overfor veterinærer som ikke oppfyller sine forpliktelser fremgår av lovens kapittel 6. Her beskrives blant annet tap av autorisasjon. Loven har imidlertid to ulike bestemmelser om slikt tap.

*”§ 18. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fratage en dyrlæge autorisationen, når der er grund til at antage, at den pågældende på grund af legemlige eller sjælelige mangler, jf. § 5, stk. 1, eller på grund af udvist grov uduelighed ikke fremtidig vil udøve virksomhed på forsvarlig måde.*

---

<sup>80</sup> Prop. 2008/09:94 s 104

<sup>81</sup> 2003/1 SF. L 101

*Stk. 2. Under tilsvarende betingelser som anført i stk. 1 kan ministeren fratage en dyrlæge følgende rettigheder:*

- 1) Retten til at udøve virksomhed som praktiserende dyrlæge, jf. § 6.*
- 2) Retten til at udføre offentlige forretninger i henhold til de herom gældende bestemmelser samt til at udføre de i henhold til lovgivningen om smitsomme sygdomme hos dyr påbudte diagnostiske undersøgelser og udtage materiale til sådanne undersøgelser. Samtidig bortfalder retten til at udstede attester om resultatet af diagnostiske undersøgelser.*
- 3) Retten til at ordinere lægemidler, der efter apotekerlovgivningen kun må udleveres mod recept.*
- 4) Retten til at distribuere lægemidler i henhold til apotekerlovgivningen.*

*Stk. 3. Fratagelse af rettigheder i henhold til stk. 1 og 2 sker for et tidsrum af mellem 1 og 5 år eller for bestandig.”*

I § 18 hjemles ulike tap som kan ilegges på grunnlag av uskikkethet på grunn av mentale eller fysiske svekkelser (mangler) eller når veterinæren på grunnlag av utvist ”grov uduelighet” må antas å ikke ville utøve forsvarlig virksomhet i fremtiden. Denne bestemmelsen har et klart forebyggende preg, og reaksjonen kan ilegges administrativt av Fødevarerdepartementet. Videre kan departementet med hjemmel i § 18 frata veterinær følgende rettigheter; rett til å ordinere reseptpliktige legemidler, rett til å distribuere legemidler i henhold til apoteklovgivningen, samt rett til å inngå avtaler om helsetjeneste for dyrehold. Alle disse tiltakene kan sies å være begrunnet i behovet for å forebygge uriktig legemiddelbruk som både kan skade dyrehelsen, men også medføre helseskadelige næringsmidler. § 20 gir departementet hjemmel for å frata veterinæren rett til å ordinere legemidler med narkotisk effekt. Også denne bestemmelsen må sies å være av forebyggende karakter. Alle disse rettighetstapene kan likevel enten være permanente eller ilegges for ett eller fem år.

Loven har imidlertid en annen bestemmelse om tap av autorisasjon.

*”§ 23. En dyrlæge kan ved dom frakendes autorisationen eller dele heraf, jf. § 18, stk. 2, såfremt vedkommende*

- 1) under tilsidesættelse af væsentlige hensyn til fødevarsikkerheden eller dyresundheden har forvoldt skade på menneskers eller dyrs sundhed eller har fremkaldt fare herfor eller*
- 2) har gjort sig skyldig i gentagne overtrædelser af bestemmelser i loven eller regler udstedt i medfør af loven, dog bortset fra de i § 24 nævnte bestemmelser og regler.*

*Stk. 2. Skønner ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, at betingelserne efter stk. 1 er opfyldt, kan ministeren, såfremt der er nærliggende fare for misbrug, midlertidigt inddrage autorisationen eller dele heraf. Den, hvis autorisation eller dele heraf er inddraget, kan forlange inddragelsen prøvet ved domstolene. Ministeren skal vejlede*

*dyrlægen om prøvelsesretten. Begæring om prøve skal fremsættes inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Det tidsrum, hvori autorisationen eller dele heraf har været inddraget, fradrages i frakendelsestiden.*

*Stk. 3. Frakendelse af autorisationen eller dele heraf sker for et tidsrum af mellem 1 og 5 år eller for bestandig.*

*Stk. 4. Frakendelse kan ske for bestandig, hvis vedkommende*

- 1) forsætligt har forvoldt skade på menneskers eller dyrs sundhed eller forsætligt har fremkaldt nærliggende fare herfor,*
- 2) er frakendt autorisationen eller dele heraf i et tidsrum af mellem 1 og 5 år og det nye forhold er begået i frakendelsestiden eller*
- 3) flere gange har fået frakendt autorisationen eller dele heraf i et tidsrum af mellem 1 og 5 år.”*

§ 23 beskriver idømmelse av rettighetstap i form av autorisasjonstap. Ut fra ordlyden kan det synes som dette er en bestemmelse som skal anvendes ved utvist skyld. Den setter i første ledd som betingelse at utøveren ved vesentlig tilsidesettelse av hensyn til næringsmiddelsikkerhet eller dyrehelse, har forvoldt skade på dyrehelse eller folkehelse, eller har fremkalt mulig fare. I andre ledd settes det alternativt som betingelse at det har skjedd gjentatte pliktbrudd.

I paragrafens 4 ledd sies det at tapet kan gjøres permanent når de aktuelle handlinger som har fremkalt skade eller fare for skade, har blitt utøvet med forsett, eller hvis utøveren under et tidsbegrenset tap av autorisasjon har begått slike handlinger, eller endelig at slike handlinger er begått etter gjentatte tidsbegrensede tap av autorisasjon. Ut fra den beskrevne ordlyd i den danske loven, kan det synes som om tap av autorisasjon er tillagt en tosidig karakter. Både en ren forebyggelse av skade og en mer pønal karakter.

I tillegg inneholder loven egne straffebestemmelser i kapittel 10. Der beskrives bøter, § 38 første ledd og fengselsstraff § 38 andre ledd. For mindre overtredelser kan bøter ilegges administrativt av departementet. Denne myndighet er delegert til Fødevarestyrelsens Veterinærrejseshold (eget tilsynsteam som fører tilsyn med veterinærers utøvelse av praksis). Dette forutsetter at det er fastsatt bøtesatser i form av forskrift. Der det ikke foreligger slike satser, må forholdet politianmeldes slik at ordinær straffeforfølgning kan

skje.<sup>82</sup> Loven beskriver ikke bruk av formell advarsel. Men på Fødevarestyrelsens hjemmesider beskrives følgende mulige reaksjonsmønstre.

- Gi en ”inskjærpelse” (tilrettevisning eller advarsel). Dersom forholdet ikke er rettet ved neste tilsyn, ilegge bot eller politianmelde.
- Utstede administrativt forelegg etter sats fastsatt i forskrift
- Politianmelde forholdet

Ved at tilsynsmyndigheten på denne måten er gitt mulighet til å ilegge mindre inngripende administrative sanksjoner, kan disse brukes mer aktivt for å sikre en stadig bedre etterlevelse av regelverket. På Fødevarestyrelsens hjemmeside er det beskrevet at det er gjennomført en økt tilsynsfrekvens fra 2007. I denne tiden har man sett et fall i bruken av sanksjoner ved at det i 2007 ble ilagt sanksjoner til 28 % av de kontrollerte veterinærer, i 2008 ble 21 % av de kontrollerte veterinærer ilagt sanksjoner, mens i første halvår 2009 ble kun 13 % i lagt sanksjoner.

#### 4.6 Oppsummering og konklusjon

Tilbakekall av autorisasjon er fra lovgivers side ikke ment å være straff etter norsk lov. Det er i forarbeider til både DHL og helsepersonelloven, tillagt et skadeforebyggende formål, i det et tilbakekall skal beskytte enkeltpasienter, dyreeiere og samfunnet mot skadelige konsekvenser av at innehaveren av autorisasjon ikke lenger er skikket eller ikke lenger oppfyller kravene til å inneha en autorisasjon. Dette fremgår også av norsk rettspraksis knyttet til lov om helsepersonell, der det legges utstrakt vekt på formålet med reaksjonen, jamfør de beskrevne rettsavgjørelser fra de lavere rettsinstanser.

Jeg vil likevel peke på at Ot.prp. nr 52 skissere to ulike formål med tap av autorisasjon slik som beskrevet ovenfor. I henhold til beskrivelsen, kan det reises tvil om riktigheten av en slik nasjonal klassifisering der tap av autorisasjon ikke skyldes uskikkethet, men der pliktbruddet er av graverende natur, eller at det skjer hyppig **og forsettlig, på tross av**

---

<sup>82</sup> Fødevarestyrelsen.dk/Kontroll og supervision av dyrlæger

tidligere ilagt advarsel. Dette bærer preg av at for denne type brudd, gis det en administrativ sanksjon.

I tillegg er det ikke tvil om at tap av autorisasjon vil føles som et onde for det dyrehelsepersonell som blir ilagt en slik reaksjon. Rettspraksis knyttet til rettighetstap etter straffeloven § 29, der rettighetstapet er knyttet til tap av stilling eller rett til å utøve et yrke, har lagt vekt på reaksjonens alvor.

EMD hadde frem til saken Haarvig mot Norge ikke behandlet noen sak som omhandlet tap av offentlig tillatelse til å utøve et yrke (autorisasjon)<sup>83</sup>. Den eneste avgjørelsen som nå foreligger sier altså at suspensjon av en legelisens etter Lov om leger ikke er straff. Avgjørelsen er basert på at formålet med reaksjonen ikke er straff, samt at reaksjonens alvor anses å være liten siden det dreide seg om en kortvarig suspensjon på ca ti måneder.

Basert på denne avgjørelsen må det være riktig å si at når man kombinerer reaksjonens formål og reaksjonens alvor vil reaksjonene formell advarsel og tap av rekvisiteringsrett for reseptpliktige legemidler, ikke rammes av EMK P7-4. Det må også være klart at suspensjon av autorisasjon, lisens eller godkjenning heller ikke omfattes straffebegrepet i P7-4 siden suspensjon etter DHL i alle vesentlige aspekter synes å være lik suspensjon etter helsepersonelloven og også etter den tidligere legeloven.

De samme argumenter som er lagt til grunn i vurderingen av suspensjon, kan i stor grad gjøres gjeldende for begrensninger av autorisasjonens omfang. Det er her lagt vekt på at reaksjonens alvor ikke er omfattende siden det med begrensninger fortsatt er mulig å utøve sitt yrke, og at reaksjonens formål utelukkende er å forebygge skade som kan følge av uskikkethet eller uforsvarlig praksis. Dermed vil heller ikke slik begrensning rammes av forbudet.

---

<sup>83</sup> EMD-2005 Haarvig v. Norway, avsnitt 50

Da gjenstår fullstendig tap av autorisasjon, Her vil både reaksjonens alvor og deler av reaksjonens formål avvike fra det som er lagt til grunn i EMD s avgjørelse i saken Haarvig mot Norge.

Ved et fullstendig tilbakekall av autorisasjon, lisens eller godkjenning vil reaksjonens alvor helt klart være større enn ved en kortvarig suspensjon. Dette forsterkes også ved at bevisbyrden for at kravet om skikkethet er snudd, når dyrehelsepersonellet eventuelt skal søke om ny autorisasjon. Disse momentene, kan være tilstrekkelig til at sanksjonen vil bli ansett som straff. I tillegg vil det at deler av reaksjonens formål er mer preget av straff, kunne trekke i retning av en tilsvarende klassifisering.

Selv om Høyesterett har advart mot at nasjonale domstoler skal utøve en for dynamisk tolkning av konvensjonen, mener jeg det er riktig å si at med den utvikling som har skjedd i EMD praksis, samt den utvikling som har skjedd i en del andre EØS land i forhold til lovregulering av dyrehelsepersonells rettigheter og plikter, vil jeg mane til forsiktighet i forhold til bruk av både tilbakekall av autorisasjon eller godkjenning, og formell straff for det samme forhold hvis det ikke skjer til samme tid.

I tillegg til at de administrative reaksjonen kan bli ansett som sanksjoner, og derved være vanskelig å kombinere med straff, har gjennomgangen også synliggjort at det kan være behov for å gjennomgå DHL s bruk av administrative reaksjoner. For det første kan det være grunn til å se på om reaksjonen tilbakekall av autorisasjon bør splittes slik som det er gjort i dansk lovgivning. Videre burde det kanskje drøftes behovet for et mer nyansert spekter av virkemidler for å sikre et effektivt tilsyn og en god regelverksetterlevelse hos dyrehelsepersonell. Det kan derfor synes som om det hadde vært hensiktsmessig om den norske loven fikk innarbeidet andre administrative virkemidler i tråd med dansk og svensk lovgivning for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn med dyrehelsepersonell og en opptrappende bruk av virkemidler. . Tilgang til slike virkemidler vil også kunne bidra til å unngå faren for brudd på EMK s forbud mot dobbeltstraffeforfølgning ved at samme instans forvaltet flere av virkemidlene. Det vil også kunne bidra til å oppnå de målsetninger som



ble beskrevet i NoU 2003:15, der formålet med utvalgets utredning var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffelovgivningen) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

## 5 Litteraturliste

### *Norske lover og forskrifter*

Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (Dyrehelsepersonelloven)(DHL) av 15. juni 2001 nr 75.

Lov om veterinærer m.v. (Veterinærloven) (VL) (Opphevet) av 10. desember 1948 nr 3, (Opphevet)

Lov om helsepersonell m.v.(Helsepersonelloven)(HPL) av 2. juli 1999 nr 64

Lov om leger (Legeloven) av 13.juni 1980 nr. 42, (Opphevet)

Lov om legemidler m.v. (legemiddeloven) av 4. desember 1992 nr 132

Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) av 19. desember 2003 nr 124

Lov om dyrevern av 20. desember 1974 nr 73.

Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15

Forskrift om delegering av myndighet til Mattilsynet etter lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell av 16. januar 2004 nr 219.

Forskrift om delegering av myndighet fra det sentrale Mattilsynet til det lokale og regionale Mattilsynet av 9. februar 2005 nr 115

Forskrift om journal for dyrehelsepersonell (Journalforskriften) av 20. februar 2006 nr 229

Forskrift om rett til å arbeide som dyrehelsepersonell eller seminpersonell etter EØS-avtalen av 19. januar 2009 nr 77

### *Norske forarbeider, utredninger og proposisjoner*

Ot.prp.nr.52 (2000-2001) Om lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell

Ot.prp.nr.13 (1998-99) Om lov om helsepersonell mv (helsepersonelloven)

Ot.prp.nr.100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven)

Ot.prp. nr 14 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 2. juli 1999 nr 64 om helsepersonell mv (helsepersonelloven) og enkelte andre lover

Prop. 1 S (2009-2010) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), for budsjettåret 2010. Det kongelige landbruks- og matdepartement

NOU-2003-15. Fra bot til bedring. Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2003/nou-2003-15.html?id=454137>

*Norsk rettspraksis*

Hentet fra:

<http://www.lovdata.no/>

LB-2002-1626 Borgarting lagmannsrett

LA-2003-14057

TOslo-2004-19420

LE-2004-18039-RG-2004-1655

LB-2002-1626

Rt-1962-507

Rt-1966-1290

Rt-1984-22

Rt-2000-770-Rt-2002-497(118-2002)-UTV-2002-659

Rt-2000-996

Rt-2001-1527B-Rt-2002-557-UTV-2002-699

Rt-2002-557

Rt-2003-1221

Rt-2003-1243

Rt-2003-1827

Rt – 2004-1343

***Dommer fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD)***

Hentet fra database Hudoc:

EMD-1971-5100 Engel and others v. the Netherlands (Application no 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) Judgment of 8 June 1976

EMD-1986-12547 Bendenoun v. France, Judgment 24 February 1994

EMD 1994-33 Grading v. Austria, Judgment 28 September 1995

EMD-1997-84 Oliveira v. Switzerland, Judgment of 30 July 1998

EMD- 68 Malige v. France, Judgment 23 September 1998

EMD-1997-37607 W.S. v. Poland, Decision of 15 June 1999

EMD-1995-26780 Escoubet v. Belgium, Judgment 28 October 1999

EMD-1993-52 Fischer v. Austria, Judgment of 29 May 2001 Final 29/08/2001

EMD-1998/39665 Ezeh and Connors v. The United Kingdom (Application nos 39665/98 and 40086/98) Judgment 9 October 2003

EMD-2003-13079 Ruotsalainen v. Finland, Judgment 16 June 2009

EMD-1996-31982 RT v. Switzerland, Decision 30 May 2000

EMD-1999-45282 Blokker v. The Netherlands, Decision 7 November 2000

EMD-1998-43862 Inocencio v. Portugal, Decision 11 January 2001

EMD-1998-41265 Manasson v. Sweden, Decision 8 April 2003

EMD-1999-47414 Szott-Medynska v. Poland, Decision of 9 October 2003

EMD-2004-12277 Storbråten v. Norway, Decision 1 February 2007

EMD-2004-11143 Mjelde v. Norway, Decision 1 February 2007

EMD-2005-11187 Haarvig v. Norway, Decision 11 December 2007

***EU-lovgivning:***

Directive 2005/36/EC of The European Parliament and of The Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (OJ L255/22, 30.9.2005)

### **Litteratur**

Stavenes, Bjørnar: Tilsyn med veterinærer og annet dyrehelsepersonell. I: Norsk Veterinærtidsskrift 2002, 114,11, s 861 – 864

Skoghøy, Jens Edvin A, Forbudet mot gjentatt straffeforfølging i den europeiske menneskerettskonvensjonen protokoll 7 artikkel 4 nr 1 ("ne bis in idem"), I: Tidsskrift for rettsvitenskap, 2003 (TFR – 2003- 1) s 1. Hentet fra Lovdata

Skoghøy, Jens Edvin A, Menneskerettsdomstolens straffebegrep, I: Lov og rett 2007 s 193-(LOR-2007-193). Hentet fra Lovdata

Strandbakken, Asbjørn, Ne bis in idem I: Lov og rett 2002 s 355 (LOR – 2002-355). Hentet fra Lovdata

Rui, Jon Petter: Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettighetskonvensjon. I: Tidsskrift for rettsvitenskap 2005 s 294-(TFR-2005-294). Hentet fra Lovdata.

Aall, Jørgen, Rettsstat og menneskerettigheter, 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget, 2007

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, Statsforfatningen i Norge, 9. utgave, Oslo, Universitetsforlaget, 2004.

Andenæs, Johs. , Alminnelig strafferett, 4. utgave, Oslo, Universitetsforlaget, 1997

Berg, Trude M: Rettighetstap, Oslo, Cappelen Akademiske Forlag, 1999.

<http://www.retsradet.no> Historikk

**Svenske utredninger og lovforarbeider. Hentet fra**

**<http://www.Regeringen.se>**

Forarbeider til svensk lovgivning på området dyrehelsepersonell

SOU 2005:98, Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård

Prop. 2008/09:94, Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

**Dansk lovgivning og forvaltning**

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=8024>

Lov om dyrlæger, Lov nr 433 av 09/06/2004

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88757>

Skriftlig fremsettelse av lovforslag 2003/1 SF. L 101

[http://www.foedevarestyrelsen.dk/Kontrol/Laegemidler\\_til\\_dyr/Kontrol\\_og\\_supervision\\_af\\_dyrlaeger.htm](http://www.foedevarestyrelsen.dk/Kontrol/Laegemidler_til_dyr/Kontrol_og_supervision_af_dyrlaeger.htm)

Tilsyn med dyrlæger

Bødekatalog

**Mattilsynets forvaltning**

[http://www.mattilsynet.no/aktuelt/nyhetsarkiv/dyrehelsepersonell/tilsyn\\_med\\_dyrehelsepersonell\\_1150](http://www.mattilsynet.no/aktuelt/nyhetsarkiv/dyrehelsepersonell/tilsyn_med_dyrehelsepersonell_1150)

Mattilsynet varsler profesjonstilsyn, 20.03.2003

***Personlige meddelelser***

Byråsjef Marit Braathen Landbruks- og matdepartementet

Underdirektør Per Folkestad, Landbruksdepartementet

## 6 Vedlegg 1

### Spørsmål knyttet til mattilsynets forvaltningspraksis relatert til Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell

Med tilsynssak inkluderes både behandling av klager fra dyreeier, kolleger og publikum generelt samt ordinært tilsyn initiert av Mattilsynet uten forutgående ekstern henvendelse.

- 1
  - a Hvor mange tilsynssaker har regionkontoret behandlet siden 01.01.2004?
  - b Hvor mange saker har hovedkontoret behandlet i samme periode?
  
- 2 Hvor mange av disse var initiert av ekstern henvendelse?
  - a. Fra dyreeier
  - b. Kollega
  - c. Andre
  
- 3 I hvor mange saker er det benyttet virkemidler overfor dyrehelsepersonell
  - a. Veiledning i form av møte
  - b. Skriftlig veiledning i brevs form
  - c. Varsel om advarsel
  - d. Advarsel
  - e. Varsel om suspensjon av autorisasjon/godkjenning
  - f. Vedtak om suspensjon av autorisasjon/godkjenning
  - g. Varsel om permanent tilbaketrekking av autorisasjon/godkjenning
  - h. Vedtak om tilbaketrekking av autorisasjon/godkjenning
  - i. Politianmeldelse
  
- 4 I hvor mange saker har det vært nødvendig å anvende opptrappende virkemiddelbruk, dvs. flere virkemidler suksessivt for det samme forhold?
  
- 5 Hvilke forhold har ligget til grunn for virkemiddelbruken?
  - a. Overtredelse av § 18
  - b. Overtredelse knyttet til § 23
  - c. Andre forhold

- 6 Er brudd på annet regelverk for eksempel Lov om legemidler med tilhørende forskrifter, trukket inn i vurderinger knyttet til overtredelse av § 23 og er det i så fall etablert et samarbeid med Legemiddelverket ved tilsyn i den enkelte sak.



